



**Immigratie en de ontwikkeling van de open welvaartsstaat: het belang van immigratie in de ontwikkeling van het territorialiteitsprincipe in de sociale zekerheid**

Ninke Mussche

Juni 2009

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK  
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2009/6104/04

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
2. Aandacht voor en inclusie van immigranten.....	3
3. Invloed van aanwezigheid immigranten op het toepassingsgebied van de sociale zekerheid .....	4
4. De bismarckiaanse welvaartsstaat als open systeem .....	12
5. Een andere kijk op de relatie tussen immigratie en de welvaartstaat .....	14
Bijlage .....	15

## **1. Inleiding**

Dit CSB- bericht bespreekt enkele resultaten van een doctoraal proefschrift verdedigd in Harvard Law School, Cambridge, US, in november 2008. Het vormt het eerste deel van een reflectie over de rol die immigratie heeft gespeeld in de ontwikkeling van de juridische architectuur van de welvaartsstaat en in dat van de sociale zekerheid en de sociale bijstand in het bijzonder. Meer bepaald wordt nagegaan of en hoe het ontstaan en de evolutie van de sociale wetgeving werd beïnvloed door de aanwezigheid van immigranten op het territorium. Via historisch case-studie onderzoek voor België wordt aangetoond dat immigratie de architectuur van de welvaartsstaat – en de ontwikkeling ervan – sterk heeft bepaald. Immigratie heeft immers een belangrijke impact gehad op de ontwikkeling van het territorialiteitsprincipe dat tot op vandaag voor bijna alle sociale zekerheidstakken het personeel toepassingsgebied bepaalt.

De case-study die voorwerp uitmaakt van dit CSB-bericht gaat dieper in op de ontstaansgeschiedenis en evolutie van drie belangrijke takken van de sociale zekerheid: de arbeidsongevallenregeling (1903-nu), de kinderbijslagregeling (1930-nu) en de sociale bijstand (1818/1830-nu). Het onderzoek is gebaseerd op een grondige tekstuele analyse van de parlementaire stukken en debatten, de Koninklijke en Ministeriële besluiten, de latere wetwijzigingen en rechtspraak alsook van de vele verdragen die betrekking hebben op deze drie takken van de sociale zekerheid.

Een grondige studie van de ontstaansgeschiedenis van de arbeidsongevallen, de kinderbijlagen en de sociale bijstand, brengt enkele inzichten aan het licht die we in wat volgt kort bespreken. Voor een uitgebreide versie verwijzen we naar de tekst als bijlage.

## **2. Aandacht voor en inclusie van immigranten**

De aanwezigheid van immigranten is steeds een element geweest in de discussies rond het personeel toepassingsgebied van de bestudeerde sociale wetten. Immigranten werden steeds als een onderscheiden categorie behandeld waarbij de vraag werd gesteld of en hoe zij zouden deelnemen aan de nieuwe sociale wetgeving. Hun aanwezigheid confronteerde de wetgever immers acuut met de fundamentele vraag wie men gerechtigde diende te maken van de nieuw gecreëerde sociale rechten. Het antwoord daarop is in de drie casussen uiteindelijk hetzelfde: immigranten werden hetzij onmiddellijk, hetzij na korte tijd opgenomen in het personeel toepassingsgebied van de sociale wetten (zie infra).

### 3. Invloed van aanwezigheid immigranten op het toepassingsgebied van de sociale zekerheid

De studie van de ontstaansgeschiedenis van deze sociale zekerheidstakken toont aan dat de aanwezigheid van immigranten en de aandacht van de politieke beleidsmakers hiervoor een sterke invloed heeft gehad op de wijze waarop een fundamenteel aspect van de organisatie van de sociale zekerheid is vormgegeven. Met name is de aanwezigheid van immigranten sterk bepalend geweest voor de invulling van het personeel toepassingsgebied. Het sociaal recht organiseert het personeel toepassingsgebied van de sociale wetgeving voornamelijk op basis van 'territorialiteit'. Het territorialiteitsprincipe is vandaag het voornaamste criterium dat bepaalt of iemand gerechtigde is in de sociale zekerheid: voor de sociale *verzekeringen* volstaat arbeid op het Belgisch territorium om onder het personeel toepassingsgebied van de sociale zekerheid te vallen.<sup>1</sup> Voor de sociale *bijstand* volstaat (legaal verblijf en) de behoefte aan hulp om een menswaardig bestaan te kunnen leiden om rechten op maatschappelijke dienstverlening te kunnen openen. Noch in de sociale verzekeringen, noch in de sociale bijstand is de nationaliteit dus een criterium. Belgische sociale rechten zijn met andere woorden niet gebonden aan nationaliteit, maar aan territorialiteit: een binding met het territorium (werk of verblijf en behoefte) opent de rechten.

Enkele factoren hebben de vestiging van het territorialiteitsprincipe beïnvloed. Vooreerst speelden de 'technieken' waarmee sociale bescherming georganiseerd werd een rol. Met techniek bedoelen we het geheel van methodes die gebruikt werden om sociale bescherming te organiseren. In de Bismarckiaanse welvaartsstaten betrof dit vooral de techniek van de sociale 'verzekering' waarbij bijdragen door de werknemer en werkgever actief op het territorium centraal stonden. Bijdragen en de daaraan gekoppelde uitkeringen zijn van nature heel 'territoriaal' daar zij verbonden zijn aan het werk verricht op het territorium. Daarbij is de nationaliteit, het geslacht, of andere kenmerken van de werknemer van ondergeschikt belang. Een werknemer betaalt bijdragen omdat hij werkt, niet omdat hij een bepaalde nationaliteit heeft. Deze techniek leunt dus dichter aan bij een territorialiteitsidee, dan bij een nationaliteitsidee. Vervolgens, en complementair aan de sociale verzekeringen, is er de techniek van de sociale bijstand. Oorspronkelijk werd de premoderne sociale bijstand hyperterritoriaal, namelijk lokaal georganiseerd. Sociale bijstand werd enkel toegekend aan de lokale inwoners van een gemeente, waarbij het heel moeilijk was zo'n lokale inwoner te worden. Deze techniek diende vooral om de armen te sedentarizeren en dus onder controle te houden. Wanneer sociale bijstand evolueerde in het licht van de opkomende natiestaten in de 19<sup>e</sup> eeuw, bleef bijstand gebonden aan het lokale territorium, maar steeds minder aan de mensen die afkomstig waren van die lokale territoria. Zodoende evolueerde sociale bijstand tevens eerder naar het territorialiteitsprincipe (alle mensen in nood die verblijven op het territorium komen in aanmerking) dan naar het nationaliteitsprincipe (alleen de nationale burgers komen in aanmerking).

---

<sup>1</sup> Art. 1, §1 van de RSZ-wet bepaalt dat de socialezekerheidsregeling voor werknemers toepassing vindt op de werknemers en werkgevers die door een arbeidsovereenkomst verbonden zijn: arbeid op het Belgische territorium is het criterium om onder het toepassingsgebied van de sociale zekerheid te vallen.

De vestiging van het territorialiteitsprincipe werd echter ook sterk beïnvloed door de aanwezigheid van immigranten op het territorium. Bij de introductie van nieuwe sociale wetgeving werd de aanwezigheid van immigranten steeds besproken gedurende de parlementaire debatten. De aanwezigheid van immigranten is dus steeds een element geweest in de discussies rond het personeel toepassingsgebied van de bestudeerde sociale wetten. Immigranten werden als een onderscheiden categorie behandeld waarbij de vraag werd gesteld of en hoe zij zouden deelnemen aan de nieuwe sociale wetgeving. Omwille van economische, geo-politieke, humanitaire en andere overwegingen werd de aanwezigheid van immigranten als een wezenlijk onderdeel van het politieke spel uitgespeeld. Hun aanwezigheid confronteerde de wetgever immers acuut met de fundamentele vraag wie men gerechtigde diende te maken van de nieuw gecreëerde sociale rechten. Het antwoord daarop is in de drie casussen uiteindelijk hetzelfde: immigranten werden hetzij onmiddellijk, hetzij na korte tijd opgenomen in het personeel toepassingsgebied van de sociale wetten.

De aanwezigheid van immigranten en de aandacht van de politieke beleidsmakers hiervoor heeft zodoende een sterke invloed gehad op de wijze waarop een fundamenteel aspect van de organisatie van de sociale zekerheid is vormgegeven. Met name is de aanwezigheid van immigranten sterk bepalend geweest voor de invulling van het personeel toepassingsgebied. Elk van de drie bestudeerde casussen leert dat bij de invulling van het personeel toepassingsgebied de spanning tussen de nationaliteits-, territorialiteits- en (in mindere mate) universaliteitsoptie heeft geleid tot een evolutie in de richting van de territorialiteitsoptie. In deze evolutie heeft de aanwezigheid van migranten een doorslaggevende invloed uitgeoefend. Hierna bespreken we heel kort deze evolutie in de drie bestudeerde sociale zekerheidstakken.

### *Arbeidsongevallen*

In 1903 voerde België de eerste wet op de arbeidsongevallen in.<sup>2</sup> De wet schreef voor dat werkgevers alle arbeiders die werkongeschikt werden als gevolg van een arbeidsongeval, dienden te vergoeden, door ze een vast percentage van hun loon uit te betalen. Ingeval van een dodelijk arbeidsongeval werden de familie van het slachtoffer vergoed. De werkgever werd 'objectief aansprakelijk' gesteld om de arbeider te vergoeden voor de opgelopen schade, dus onafhankelijk van het feit of de werkgever schuld had aan het ongeval.<sup>3</sup>

In de arbeidsongevallenregeling gebeurde de inclusie van immigranten onmiddellijk. Het oorspronkelijke ontwerp van de regering had alle ingezetenen immigrantengezinnen automatisch opgenomen. Men heeft in het ontwerp zelfs nooit overwogen ze *niet* op te nemen, het personeel toepassingsgebied was dus meteen territoriaal georganiseerd. Er was echter één

---

<sup>2</sup> Wet op de vergoeding der schade voortvloeiende uit arbeidsongevallen, 24 december 1903, *B.S.* 28-29 december 1903.

<sup>3</sup> Voor een grondigere bespreking van de bepalingen in de wet buiten deze betreffende immigranten, zie o.a. Van Steenberge, J., *Het begrip arbeidsongeschiktheid in de sociale zekerheidswetgeving van Duitsland, Frankrijk, Nederland en België: historische en rechtsvergelijkende benadering*, Leuven, K.U.L., 225, 1970.

bepanking die tot passionele debatten heeft geleid. Het ontwerp stelde namelijk dat gezinsleden van overleden migrerende arbeiders die *niet* op het Belgische grondgebied verbleven op het ogenblik van dat overlijden, geen aanspraak konden maken op het pensioen voor Belgische overlevende gezinsleden, *indien* de buitenlander niet afkomstig was uit een land waarmee een wederkerigheidsverdrag was afgesloten dat dezelfde ‘genereuze’ behandeling voor Belgische arbeiders in dat land garandeerde. Met andere woorden, als een arbeider die in België omkwam een gezin had dat nog in het thuisland woonde, dan zou dat gezin pas een uitkering krijgen als hun thuisland hetzelfde deed voor Belgische arbeiders die in het buitenland werkten van wie het gezin nog in België woonde. Deze beperkte eis tot wederkerigheid stuitte op hevig verzet in het parlement. Het resultaat van deze debatten was dat ook deze beperking werd opgeheven, zodat er volledige gelijkstelling kwam tussen Belgen en immigranten.

Verschillende factoren speelden een rol om immigranten volledig in te sluiten in de arbeidsongevallenregeling. Vooreerst gaf de Belgische ‘natie’ blijk van de wil tot een doelbewuste ontwikkeling van ‘internationale welvaartsstaatrelaties’ met andere naties: de ‘Belgische natie’ – het parlement – trachtte zich bij haar eerste stappen in de ontwikkeling van de welvaartsstaat, te positioneren ten opzichte van andere naties. De interventies in het parlement (zie bijlage) kunnen gezien worden als een onderhandeling over die ‘internationale welvaartsstaatrelaties’ van België, waarbij het recht op sociale uitkeringen van migrerende arbeiders gebruikt werd als pasmunt bij die onderhandelingen. België had een goede relatie met - specifiek - Frankrijk nodig door het grote aantal Belgische arbeiders die in Frankrijk tewerkgesteld waren en waarvoor men een gelijkaardige sociale bescherming ambieerde. De socialistische en progressief-liberale parlementsleden hamerden er dan ook op dat België een genereus gebaar moest stellen t.o.v. vreemde arbeiders en het juiste voorbeeld geven om zo de eerste stap te zetten naar een open houding ten opzichte de sociale inclusie van immigranten. Zij wezen tevens op de inclusieve sociale wetgeving van Frankrijk. Een liberale interventie daarentegen wierp op dat men de uitsluiting van de niet in België verblijvende vreemde weduwen moest gebruiken als pasmunt om Frankrijk te verplichten haar wetgeving te verbeteren. Na heel wat heen en weer gepraat paste de regering haar ontwerp aan om het helemaal inclusief te maken. Uit de interventies komt naar voren dat de ontwikkeling van goede ‘internationale welvaartsstaatrelaties’ wenselijk geacht werd om België te positioneren als een rijpe, onafhankelijke natie die een nobele voortrekkersrol kon spelen in de ontwikkeling van het sociaal recht. Prestige en een sterke positionering waren naast reciprociteit sterke drijfveren om immigranten op te nemen in de arbeidsongevallenregeling.

Een tweede factor die speelde was de rol die immigranten konden spelen in de sociale emancipatie van de arbeider. Immigranten waren een zichtbare aparte groep onder de werkende bevolking. Zij konden gemakkelijker gebruikt worden om in het nadeel van de Belgische arbeider te spelen: sociale dumping. Immigranten mee beschermen verzekerde de lokale bevolking ervan dat deze niet als een goedkoop alternatief zouden ingezet worden waardoor de arbeidsmarktpositie van Belgen nog zou verslechteren. Het parlementair debat ging daar dan ook op in.

Een derde factor lag in overwegingen van ‘humanitaire’ aard. Daar het sociaal recht bedoeld was om de ‘malheureux’ te helpen, en menselijke miserie te voorkomen, oversteeg deze elke nationaliteit. Verschillende interventies in het parlement geven blijk van deze humanitaire bekommernis, die losstond van politieke of economische overwegingen. Zelfs de positie van immigranten in het burgerlijk recht werd aangehaald om diens positie sociaalrechtelijk te versterken.

Het parlementair debat rond de positie van immigranten toont duidelijk een dynamiek die territorialiteit als organiserend principe van het personeel toepassingsgebied van de arbeidsongevallenregeling vestigt. Ook in de kinderbijslagregeling hieronder vinden we dergelijke dynamiek, zij het op een heel andere manier.

### *Kinderbijslagen*

De kinderbijslagwet van 1930 voerde een veralgemening van de kinderbijslagen in,<sup>4</sup> waarop Belgische loontrekkenden recht hadden. De wet verplichtte alle Belgische werkgevers om lid te worden van een ‘verrekenkas’, waaraan werkgevers een vaste maandelijkse bijdrage moesten betalen per werknemer. Werknemers met kinderen zouden dan maandelijks kinderbijslag uitbetaald worden. De algemene invoering van de kinderbijslag was bedoeld als antwoord op twee aan elkaar gerelateerde kwalen: de ellendige leefomstandigheden van de werkende klasse en de denataliteit. Men vond dat het loon van een arbeider te laag was om een gezin van meer dan één of twee kinderen te kunnen onderhouden.<sup>5</sup> En het dalende geboortecijfer baarde zorgen. De kinderbijslag zou dit proces moeten keren.

Net zoals het geval was bij de arbeidsongevallen, toont de ontstaansgeschiedenis van het kinderbijslagstelsel aan dat met de aanwezigheid van immigranten op het territorium expliciet rekening werd gehouden en de vestiging van het territorialiteitsprincipe in het personele toepassingsgebied beïnvloedde. De kinderbijslagwet werd bijna dertig jaar na de arbeidsongevallenregeling ingevoerd en legt dan ook een andere dynamiek in het parlement bloot wat betreft de houding t.a.v. de aanwezigheid van immigranten. De kinderbijslagwet van 1930 resulteerde dan ook niet onmiddellijk in de opname van immigranten in het personeel toepassingsgebied.

---

<sup>4</sup> De wet was niet de eerste van die aard: een eerdere wet uit 1928 (14 april) verplichtte alle werkgevers die voor een overheid werkten of voor een concessiehouder van een overheidsdienst om een rekenkas op te richten om zo kinderbijslag te kunnen uitkeren aan de arbeiders. Vóór 1928, namelijk sinds het einde van de Eerste Wereldoorlog volgden de Belgische industriëlen het voorbeeld van een aantal Franse werkgevers. Verschillende Franse werkgevers hadden zich namelijk in één verrekenkas verenigd en de kassen verzorgden in eigen beheer de inning van de werkgeversbijdragen en de uitbetaling van kinderbijslag aan hun werknemers. De eerste Belgische verrekenkas werd in 1921 opgericht in Verviers. De wet van 1930 breidde dit systeem uit naar alle werkgevers, en de werkgevers waren verplicht zich aan te sluiten bij een verrekenkas die door de staat was goedgekeurd (meestal opgericht door de werkgevers), zie Chlepner, B.S., *Cent ans d’histoire sociale en Belgique*, Brussel, Institut de Sociologie Solvay, 435 p., 1956.

<sup>5</sup> Koning Albert I, van koningswege Heyman, H., de Minister van Nijverheid, Arbeid en Sociale Voorzorg en Houtart, M., de Minister van Financiën, Memorie van Toelichting bij Wetsontwerp houdende de algemeenmaking van de gezinsvergoedingen, in *Parl. St.*, Kamer, Vergadering 10 december 1929, nr. 21.

Het oorspronkelijk wetsontwerp stelde wel voor om de immigranten – na één jaar verblijf – op te nemen in het personeel toepassingsgebied van het kinderbijslagstelsel. De bevoegde minister Heymans koppelde in de memorie van toelichting uitdrukkelijk de oplossing voor de denataliteit aan het opnemen van grote immigrantengezinnen in zijn demografische project voor bevolkingsgroei.<sup>6</sup> In zijn Memorie van Toelichting beschreef Minister Heyman deze aanpak als in het belang van de natie. Immers, “denataliteit” werd beschouwd als een ernstig demografisch en economisch probleem dat, o.a., zou leiden tot een tekort aan werkkrachten voor de industrie. “Gezien het gebrek aan handarbeiders in onze nijverheid, is het niet zonder belang dat zij zich onder ons vestigen en er een talrijk gezin bezitten”.<sup>7</sup> Immigranten met grote gezinnen waren welkom om de demografische achteruitgang te helpen stuiten. Hoewel het parlement dit ontwerp niet ongenegen was, draaide de uiteindelijke wet toch uit op een systeem dat gereserveerd was voor Belgen.

Tijdens het debat stelde niemand zich vragen bij de voorgestelde inclusie van de arbeidsmigranten als dusdanig. In plaats van een discussie over de in- of exclusie van arbeidsmigranten op zich, werd het debat gestuurd in de richting van discussies over bepaalde groepen arbeiders die niet waren opgenomen in het oorspronkelijke wetsontwerp, en dit vanuit de nood om goede ‘internationale welvaartsstaatsrelaties’ met Frankrijk op te bouwen. Deze twee groepen arbeiders betroffen Fransen die naar België pendelden om er te werken, maar in Frankrijk woonden, alsook Belgen die in Frankrijk werkten, maar in België woonden. De parlementsleden die het debat in die richting stuurden, wilden ervoor zorgen dat deze groepen – bovenop de reeds opgenomen immigranten – ook deel uitmaakten van het personeel toepassingsgebied.

Om zich dus van een bevoorrechte relatie met Frankrijk te verzekeren werd na de interventies ten voordele van de twee groepen gernerarbeiders, afgestapt van een algemene insluiting van immigranten, en zou men met bi-laterale wederkerigheidsverdragen de zaken regelen. Het feit dat de algemene inclusie van immigranten hier en daar nog werd verdedigd met vooral ‘humanitaire’ argumenten, kon het tij niet keren. Deze verschuiving van positie ging bovendien gepaard met een expliciete hiërarchisering van de immigranten, waarbij de betrouwbare en controleerbare ‘nabije’ immigrant in contrast stond met de ‘oncontroleerbare’ immigrant uit ‘exotische landen’.

Het resultaat was een wet waarin enkel de Belgische burgers opgenomen waren, met een vrijwillige opname van immigranten door de verrekenkassen.

Niettegenstaande deze initiële uitsluiting, werden immigranten toch opgenomen via ‘alternatieve routes’.

---

<sup>6</sup> Het initiële wetsvoorstel werd opgesteld door de regering en ingediend bij de Kamer op 10 december 1929. De christendemocratische Minister van Nijverheid, Arbeid en Sociale Voorzorg, dhr. Heyman, die het voorstel indiende bij de Kamer, verzocht de Kamer het voorstel door te verwijzen naar de permanente Commissie over Industrie en Arbeid, de Commissie-Debruyne, waarmee de Kamer unaniem instemde.

<sup>7</sup> Memorie Van Toelichting, *Op. cit.*, p. 7.



Ten eerste waren veel immigranten reeds opgenomen in de bestaande private verrekenkassen, nog voor de wet was goedgekeurd. Reeds in het parlementaire debat werd aangehaald dat de verrekenkassen buitenlanders evengoed opnamen als de Belgische arbeiders en dat de arbeidscontracten van de steenkoolnijverheid zelfs voorschreven dat de buitenlandse arbeiders dezelfde uitkeringen moesten krijgen als de Belgische, behalve voor kinderen die niet in België grootgebracht werden. Blijkbaar bleven de verrekenkassen dit doen nadat de kinderbijslagregeling werd ingevoerd. Dat was de reden die de regering nadien vermeldde toen ze de kinderbijslagwet nationaliteitneutraal maakte. Hoewel de kinderbijslagregeling dus nationaliteitafhankelijk was, werden in de praktijk alle arbeiders werkzaam in België vrijwillig opgenomen. Ten tweede sloot België ook verdragen af met verschillende landen, waarbij de respectieve burgers officieel opgenomen werden in de kinderbijslagstelsels van de verdragssluitende partijen. Ten derde, naast de vrijwillige opname door de verrekenkassen en de verdragen, nam de regering verschillende Ministeriële Besluiten in de jaren veertig en vijftig om kinderbijslag mogelijk te maken voor buitenlandse arbeiders *zelfs* als hun kinderen niet opgevoed werden in België. In die periode was er een nood aan buitenlandse werkkrachten en de sociale rechten hielpen deze aan te trekken vanuit het buitenland.

Er vond dus - via andere officiële en niet-officiële kanalen - een omslag plaats van nationaliteit (enkel Belgen) naar territorialiteit (alle inwoners die bijdragen tot de regeling) als basis voor de kinderbijslagregeling. Deze situatie werd uiteindelijk officieel bevestigd in 1957.

### *Sociale Bijstand*

De derde tak waarbij de rol van de aanwezigheid van immigranten werd bestudeerd is de sociale bijstand. De sociale bijstand, als onmisbaar sluitstuk van de welvaartsstaat, kent een oude geschiedenis, die reeds vóór de ontwikkeling van de moderne welvaartsstaat het voorwerp was van actief overheidsbeleid. Sociale bijstand werd eeuwenlang georganiseerd op het niveau van het dorp/stad. Van belang voor ons onderwerp daarbij is dat overal in Europa een streng verblijfs criterium bestond waardoor iedereen die niet tot de lokaliteit behoorde, uitgesloten werd van bijstand. Dit betekende dat mensen uit naburige steden/dorpen er geen recht op hadden (om niet te spreken van buitenlanders!). Door de ontwikkeling van het economisch liberalisme en de industrialisering tegen het einde van de achttiende en gedurende de negentiende eeuw, stelden vele landen deze strikte lokale aanpak in vraag. De pre-moderne sociale bijstand werd georganiseerd op basis van de 'onderstandswoonst': dat was de gemeente die als enige verantwoordelijk was voor de sociale bijstand aan een persoon. Bijgevolg was iedere persoon gebonden aan zijn onderstandswoonst in geval van nood: enkel die stad of gemeente mocht die persoon bijstaan. De 'onderstandswoonst' werd in de 19<sup>e</sup> eeuw het voorwerp van politieke discussie en geleidelijk aan werden de voorwaarden voor het verwerven van een onderstandswoonst steeds flexibeler. Het werd alsminder belangrijk om inwoner te zijn van één specifieke plek.

Wanneer we onze aandacht richten op de positie van immigranten in de 19e eeuwse wetgeving, valt onmiddellijk op dat immigranten effectief deel uitmaakten van de groep potentiële begunstigen van sociale bijstand: deze was georganiseerd op basis van territorialiteit, en niet op basis van nationaliteit. Het Belgische sociale bijstandssysteem organiseerde de bijstand aan immigranten in drie lagen: hoe meer men juridisch gebonden was aan het territorium op basis van zijn migratiestatus en respectabiliteit in de sociale orde, hoe sterker de bescherming waarop men aanspraak kon maken in geval van behoefte. De opeenvolgende Belgische wetgeving op de onderstandswoonst van 1845, 1878, 1891 en 1965 schreef telkens expliciet voor dat vreemdelingen bijstand konden ontvangen, en dit op basis van twee verschillende regelingen, gekoppeld aan verschillende migratiestatusen.

Zo bepaalde de eerste Belgische wet<sup>8</sup> op de onderstandswoonst van 1845<sup>9</sup> bijvoorbeeld dat de onderstandswoonst de geboorteplaats was. Met andere woorden, de geboortegemeente of –stad was als enige verantwoordelijk voor een persoon in geval van behoefte. De wet bepaalde echter dat de onderstandswoonst veranderd kon worden na acht jaar verblijf in een nieuwe gemeente. Voor immigranten hing de sociale bijstand af van hun migratiestatus: voorlopig kwam het alleen aan *domiciliés* (de beste migratiestatus)<sup>10</sup> toe om een 'onderstandswoonst' te verkrijgen, en dit na acht jaar onafgebroken verblijf (art. 8). Deze status van domicilié werd slechts heel zelden toegekend, het was dan ook de meest bevoorrechte status die een immigrant kon genieten.<sup>11</sup> Ook al konden alleen *domiciliés* een 'onderstandswoonst' verwerven, toch konden andere immigranten op een meer 'residuele' regeling terugvallen. Met name bepaalde artikel twaalf dat *elke* behoeftige zou bijgestaan worden in geval van *nood* door de gemeente waar hij zich bevond als de nood zich voordeed. De wet voerde nog een andere garantie toe door te bepalen dat elke gemeente sociale bijstand kon toekennen 'om redenen van rechtvaardigheid en menselijkheid' ook al was de betrokkene niet gerechtigd op basis van de wet (art. 19). Dit betekende dat indien de immigrant enige migratietitel had, hij aanspraak kon maken op bijstand. Deze tweede bijstandsvoorziening

---

<sup>8</sup> Zonder verder uit te weiden wil ik snel wijzen op het feit dat gedurende de Nederlandse periode de sociale bijstand in de Belgische provincies geregeld werd door de Nederlands publieke bijstandswet van 1818 die bepaalde dat immigranten die toegelaten werden hun verblijfplaats te vestigen in het Koninkrijk en die voor een periode van zes jaar in een gemeente verbleven en belastingen betaalden, zouden kunnen gebruik maken van publieke bijstand (art. 6) (Loi de 28 novembre 1818 tendant à déterminer les lieux où les indigents peuvent participer aux secours publics, Journal Officiel, n. XL). Merk op dat België toen nog niet bestond. In 1818 waren de Belgische provincies deel van het Nederlandse Koninkrijk van Willem I. (Voor meer informatie over het migratiebeleid van deze periode, zie M. LEENDERS, *Ongenode Gasten – Van Traditioneel Asielrecht Naar Immigratiebeleid, 1815-1938*, 1993, Hilversum, Verloren, 310.)

<sup>9</sup> Wet van 18 februari 1845 betreffende de onderstandswoonst, *Bull. Offic.*, n. VI.

<sup>10</sup> Zie Département de L'Intérieur, *Résumé de la Statistique Générale de la Belgique*, Bruxelles, Hayez, 1853, p. 112: tussen 1848 and 1850 ontvingen slechts 178 buitenlanders de toelating om domicilié te worden conform art. 13 van het Burgerlijk Wetboek. In diezelfde jaren ontvingen echter 14.502 buitenlander ingezetenschap.

<sup>11</sup> Zoals eerder vermeld zette de migratiewetgeving van 1835 nog twee andere statussen voorop: ingezetenschap of niet-ingezetenschap. Het ingezetenschap beschermde de buitenlander van gemakkelijke uitzetting. De immigratiewet bepaalde echter niet duidelijk hoe men die status kon verwerven, waardoor het in de handen van de autoriteiten bleef om geval per geval te beslissen. Eens ingezetene, kon de vreemdeling pas worden uitgezet na Koninklijk Besluit. – zie de wet van 22 september 1835 en DE SOIGNIE, *Traité du Droit Des Etrangers En Belgique*, Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1873, p. 164.

werd betaald door de nationale autoriteiten. De gemeente diende aan het ministerie van justitie te laten weten dat bijstand was verleend aan behoeftige immigranten die nog geen officiële onderstandswoonst verworven hadden. De staat zou dan die bijstandskosten terugbetalen aan de gemeente.

De volgende wijziging van de bijstandswetgeving van 1878 versoepelde de situatie. De wet reduceerde de vereiste periode om te veranderen van onderstandswoonst of om er één te verwerven naar vijf jaar, en dat voor iedereen (art. 5). *Immigranten*, alsook mensen geboren van een Belg in het buitenland, werden *geassimileerd* met nationale burgers, zonder dat het nodig was eerst de status van ‘domicilié’ te verwerven. Enkel verblijf in een gemeente voor vijf jaar zou volstaan. Zodus werd elke (respectabele) immigrant die legaal verbleef en bijdroeg in een gemeente geassimileerd met de Belg. Bovendien, indien immigranten nog geen ‘onderstandswoonst’ hadden verworven, konden zij toch steeds aanspraak maken op sociale bijstand. De staat zou deze laatste kosten terugbetalen aan de bijstaande gemeente.

Waar geleidelijk aan in opeenvolgende wetswijzigingen de voorwaarden om een onderstandswoonst te verwerven soepeler werden, was dit ook voor immigranten het geval.

Reeds in de 19<sup>e</sup> eeuw – en tot op vandaag – werd de sociale bijstand dus territoriaal georganiseerd: wie zich op het territorium bevond en behoeftig was, kon aanspraak maken op hulp. We zien dus dat ook in de sociale bijstand de aanwezigheid van immigranten een cruciale rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van het territoriaal personeel toepassingsgebied.

De expliciete integratie van immigranten in de Belgische sociale bijstand was echter enkel gereserveerd voor de immigranten die behoorden tot de respectabele sociale orde. Immigrant die als landloper of bedelaar werden aanzien, werden ofwel niet toegelaten in België, ofwel repressiever behandeld dan de Belgen: voor hen gold immers ook de dreiging om het land uitgezet te worden. Vreemdelingen die in de 19<sup>e</sup> eeuw in België aankwamen en niet in staat waren om het bezit van voldoende bestaansmiddelen te bewijzen, werden terug naar de grens gestuurd (art. 3 – arrêlé-loi du 6 octobre 1830). Bovendien bepaalde de wet op de bedelaarsgestichten en verbeteringsscholen van 1848<sup>12</sup> dat vreemde behoeftigen die nog geen onderstandswoonst hadden verworven en die veroordeeld waren voor bedelarij of landloperij en in een bedelaarsgesticht waren gestopt, konden uitgewezen worden naar de Belgische grens, indien geen verdrag voorhanden was met het land van oorsprong van de behoeftige.

---

<sup>12</sup> Loi de 3 avril 1848 concernant les dépôts de mendicité et les écoles de réforme, *M.B.* 9 avril 1848.

#### 4. De bismarckiaanse welvaartsstaat als open systeem

De bevindingen van het onderzoek spreken de gevestigde welvaartsstaat-literatuur tegen die stelt dat welvaartsstaten – daar ze projecten van ‘nation building’ waren – in essentie en per definitie ‘gesloten’ systemen zijn, die enkel voor de eigen burgers bestemd zijn en dus van nature niet toegankelijk voor immigranten. Vooreerst toont de geschiedenis van het territorialiteitsprincipe aan dat het personeel toepassingsgebied van de sociale zekerheid niet uitsluitend gericht is op nationale burgers, maar wel degelijk gericht is op alle personen – ongeacht hun nationaliteit – die op het nationale territorium werken of verblijven en nood aan bijstand hebben.

Vervolgens toont dit onderzoek aan dat immigratie in de praktijk, niet in de ideaal-types, een grote impact heeft gehad op het ‘nation building’ aspect van de welvaartsstaat, en zo een relatief open systeem genereerde dat openstond en -staat voor niet-burgers. Studie van de parlementaire debatten tonen immers aan dat de aanwezigheid van immigranten op het territorium de inwendige zelfdefinitie van de ‘natie’ mee bepaalde. Het parlement en de regering hielden zich uitgebreid bezig met het genereren van attitudes en zelf-omschrijvende aspecten van de ‘natie’. Zij deden dit ook ten opzichte van immigranten. Ook beïnvloedde de aanwezigheid van immigranten het externe ‘nation-building’, namelijk ten opzichte van andere staten/naties. Door hun aanwezigheid werd de wetgever genoodzaakt een positie te bepalen rond hun in-/exclusie in de sociale wetgeving, wetende dat de behandeling van deze immigranten – voor een groot deel burgers van bevriende naties – een impact zou hebben op de relatie van België met andere staten. Dit speelde heel sterk mee in het bepalen van de rechtspositie van immigranten. De natie, die begaan was met haar positie ten opzichte van andere naties, zag in immigranten een instrument om zich strategisch te positioneren. Immigrantengroepen hebben dus een degelijke impact gehad op de manier waarop naties hun externe sociaalrechtelijke relaties definieerden.

Ten slotte is het van belang te wijzen op het feit dat de aanwezigheid van immigranten een stroom van sociaalrechtelijke verdragen tussen België en bevriende naties voortbracht, waarbij werd gegarandeerd dat de respectievelijke burgers gelijk behandeld zouden worden aan de eigen burgers. De verdragen vormden een sociale beschermingslaag bovenop de nationale sociale wetgeving. Zij droegen tevens bij tot het internationale en territoriale aspect van de welvaartsstaat. Het sluiten van verdragen over sociale thema’s begon in de negentiende eeuw (voor bijstand) en duurde ongeveer tot de jaren 1970.

Voor de arbeidsongevallenregeling bijvoorbeeld, sloot België de volgende verdragen. Ten eerste sloten verschillende landen aparte bilaterale verdragen om de gelijke wettelijke behandeling van hun burgers te verzekeren op het vlak van arbeidsongevallen. In de eerste plaats sloot België wederkeringsverdragen met Luxemburg (1905), Frankrijk (1906), Argentinië (1924) en Marokko (protectoraat van Frankrijk) (1930) waarbij in elk verdrag gestipuleerd werd dat de respectieve burgers dezelfde compensaties en garanties zouden

krijgen als de eigen burgers. Deze wederkerigheidsverdragen waren nodig, aangezien er in de wetgeving over arbeidsongevallen van zowel Luxemburg, Marokko en Frankrijk beperkingen opgenomen waren voor buitenlanders die het slachtoffer werden van arbeidsongevallen. De arbeidsongevallenwet van Luxemburg van 1902 bevatte de volgende beperkingen: de uitkering werd opgeschort voor de periode dat het buitenlandse slachtoffer niet in Luxemburg verbleef. Bovendien kregen buitenlandse slachtoffers die besloten Luxemburg voorgoed te verlaten enkel een kapitaal uitbetaald dat gelijkstond aan slechts drie jaar uitkeringen. Dankzij het verdrag werden deze beperkingen geëlimineerd voor Belgische immigranten en forensen. Naast klassieke wederkerigheidsverdragen sloot België ook bilaterale verdragen met Duitsland<sup>13</sup> en Nederland<sup>14</sup> die mogelijke conflicten tussen de verschillende nationale wetgevingen inzake arbeidsongevallen moesten oplossen. Een wederkerigheidsverdrag met Duitsland werd niet nodig geacht, omdat deze wederkerigheid reeds verkregen was door middel van unilaterale verklaringen door beide landen: België dankzij de inclusieve wetgeving en Duitsland via een Verordening van 1906 die Belgische arbeiders uitdrukkelijk vrijstelde van de domicilievereisten voor buitenlanders in de Duitse verzekeringswet.<sup>15</sup> Nederland sloot evenmin buitenlanders uit in de arbeidsongevallenwet, noch legde het domicilievereisten op. In de verdragen werd het werklandprincipe (lex loci laboris) vastgelegd.

Na WO II nam België deel aan de ondertekening van een nieuwe generatie algemene bilaterale en multilaterale verdragen over de sociale zekerheid, inclusief arbeidsongevallen. Al snel werden immers multilaterale verdragen populair via de Internationale Arbeidsorganisatie, de Raad van Europa en, natuurlijk, de Europese Economische Gemeenschap in de jaren vijftig.

Wat bij deze verdragen opvalt, is dat de aanwezigheid van immigranten niet alleen bijdroeg tot het internationale/open aspect van de welvaartsstaat, maar dat het ook het bestaan bevestigde van een club van 'broederlijke staten', die extra sociaalrechtelijke banden aanknoopten bovenop de bestaande nationale sociale wetgeving.

---

<sup>13</sup> Wet van 8 januari 1913 tot goedkeuring van de Overeenkomst betreffende de verzekering tegen arbeidsongevallen, op 6 juli 1912 te Berlijn tussen België en het Duitse Rijk gesloten, *B.S.*, 22 januari 1913.

<sup>14</sup> Wet van 21 juli 1921 tot goedkeuring van de Overeenkomst betreffende de verzekering tegen arbeidsongevallen, gesloten in Den Haag op 9 februari 1921, tussen België en Nederland, *B.S.*, 28 mei 1922.

<sup>15</sup> De Duitse beperkingen voor buitenlandse arbeiders waren de volgende: buitenlandse slachtoffers van arbeidsongevallen in Duitsland kregen geen uitkering als hun gebruikelijke woonplaats zich niet in Duitsland bevond. Bovendien kon de familie van het slachtoffer geen uitkering krijgen als hun gebruikelijke woonplaats zich niet in Duitsland bevond op het moment van het ongeval (zie Davignon, J. en Hubert, Arm., Exposé des motifs, Loi approuvant le Convention relative à l'assurance contre les accidents du travail conclue à Berlin, le 6 juillet 1912, entre la Belgique et l'Empire d'Allemagne – zie supra)

## **5. Een andere kijk op de relatie tussen immigratie en de welvaartsstaat**

Een deel van het hedendaagse wetenschappelijke en populaire debat m.b.t. de aanwezigheid van immigranten in de welvaartsstaat beschouwt de welvaartsstaat als een gesloten systeem, per definitie gericht tot diens 'burgers', waarbij de aanwezigheid van immigranten beschouwd wordt als een last of een 'anomalie'. De bevindingen in dit CSB-bericht illustreren echter dat immigratie geen verschijnsel is dat buiten de welvaartsstaat bestaat. In tegendeel, immigratie maakte en maakt een integraal deel uit van de ontwikkeling van de welvaartsstaat, gezien de invloed die de aanwezigheid van immigranten heeft gehad op de evolutie van het personeel toepassingsgebied van de sociale zekerheid. Dit onderzoek toont bovendien aan dat men de welvaartsstaat kan (her)kwalificeren als een 'open' systeem, dat georganiseerd wordt op basis van legale aanwezigheid en/of arbeid op het territorium.

## Bijlage

### 1. INLEIDING

Het territorialiteitsprincipe is vandaag het voornaamste criterium dat bepaalt of iemand gerechtigde is in de sociale zekerheid: voor de sociale *verzekeringen* volstaat arbeid op het Belgisch territorium om onder het personeel toepassingsgebied van de sociale zekerheid te vallen.<sup>16</sup> Voor de sociale *bijstand* volstaat de behoefte aan hulp om een menswaardig bestaan te kunnen leiden om rechten op maatschappelijke dienstverlening te kunnen openen. Noch in de sociale verzekeringen, noch in de sociale bijstand is de nationaliteit dus een criterium. Belgische sociale rechten zijn met andere woorden niet gebonden aan nationaliteit, maar aan territorialiteit: een binding met het territorium (werk of verblijf en behoefte) opent de rechten.

Enkele factoren hebben een invloed gehad op de ontwikkeling van dit criterium.

#### *Sociale Wetgeving op een nationaal 'territorium'*

Om te beginnen werd sociale wetgeving uitgevaardigd voor een nationaal 'territorium'. Het territorium was dus van bij het begin van sociale wetgeving verondersteld. Het feit dat het ook een 'nationaal' territorium was, kon de evolutie natuurlijk ook naar een nationaliteitscriterium geduwd hebben.

#### *De technieken van sociale verzekering en sociale bijstand*

Maar dan waren er ook de 'technieken' waarmee sociale bescherming georganiseerd werd. Met techniek bedoelen we het geheel van methodes die gebruikt werden om sociale bescherming te organiseren. In de Bismarckiaanse welvaartsstaten betrof dit vooral de techniek van de sociale 'verzekering' waarbij bijdragen door de werknemer en werkgever actief op het territorium centraal stonden. Bijdragen en de daaraan gekoppelde uitkeringen zijn van nature heel 'locaal' daar zij verbonden zijn aan het werk verricht op het territorium. Daarbij is de nationaliteit, het geslacht, of andere kenmerken van de werknemer van ondergeschikt belang. Een werknemer betaalt bijdragen omdat hij werkt, niet omdat hij een bepaalde nationaliteit heeft. Deze techniek leunt dus dichter aan bij een territorialiteitsidee, dan bij een nationaliteitsidee. Vervolgens, en complementair aan de sociale verzekeringen, is er de techniek van de sociale bijstand. Oorspronkelijk werd de premoderne sociale bijstand hyper-territoriaal, namelijk lokaal georganiseerd. Sociale bijstand werd enkel toegekend aan

---

<sup>16</sup> Art. 1, §1 van de RSZ-wet bepaalt dat de socialezekerheidsregeling voor werknemers toepassing vindt op de werknemers en werkgevers die door een arbeidsovereenkomst verbonden zijn: arbeid op het Belgische territorium is het criterium om onder het toepassingsgebied van de sociale zekerheid te vallen.

de lokale inwoners van een gemeente, waarbij het heel moeilijk was zo'n lokale inwoner te worden. Deze techniek diende vooral om de armen te sedentarizeren en dus onder controle te houden. Wanneer sociale bijstand evolueerde in het licht van de opkomende natiestaten in de 19<sup>e</sup> eeuw, bleef bijstand gebonden aan het lokale territorium, maar steeds minder aan de mensen die afkomstig waren van die lokale territoria. Zodoende evolueerde sociale bijstand tevens eerder naar het territorialiteitsprincipe (alle mensen in nood die verblijven op het territorium komen in aanmerking) dan naar het nationaliteitsprincipe (alleen de nationale burgers komen in aanmerking).

### *Het totaliserende versus het aflijnende aspect van het sociale*

Een derde factor die meespeelde in de vestiging van het territorialiteitsprincipe is de spanning tussen enerzijds het 'totaliserende' of 'universaliserende' aspect van het sociale en anderzijds het 'aflijnende' aspect van het sociale. Kort gesteld komt het universaliserende aspect van het sociale neer op het feit dat het sociale inherent spreekt tot sociale risico's die 'iedereen' kunnen overkomen. Sociale risico's gaan over fundamentele gebeurtenissen in het leven van mensen (ziekte, ouderdom, dood, geboorte...) die niets te maken hebben met eigenschappen als nationaliteit, geslacht, etc. In die zin zou het sociale eerder neigen naar een 'universaliteitsprincipe'. Het totaliserende aspect van het sociale staat echter in spanning met het 'aflijnende' aspect van het sociale: het sociale wordt georganiseerd via het sociaal 'recht': de sociale risico's worden gedefinieerd, de rechthebbenden worden vastgelegd, etc: het organiseren van het sociale in categorieën brengt dus van nature ook uitsluiting met zich mee. Dit aflijnende aspect staat het dichtst bij het nationaliteitsprincipe – het meest beperkende van de drie criteria (territorialiteit/nationaliteit/universaliteit). Een compromis tussen het totaliserende en het aflijnende aspect van het sociale resulteert dus in het compromis tussen het nationaliteitscriterium en het universaliteitscriterium: het territorialiteitscriterium.

### *De aanwezigheid van immigranten op het nationaal territorium*

Een laatste – en weinig belichte – factor die een grote invloed heeft gehad op de vestiging van het territorialiteitscriterium betreft de aanwezigheid van immigranten op het Belgisch territorium. Bij de introductie van nieuwe sociale wetgeving werd de aanwezigheid van immigranten steeds besproken gedurende de parlementaire debatten. De aanwezigheid van immigranten is dus steeds een element geweest in de discussies rond het personeel toepassingsgebied van de bestudeerde sociale wetten. Immigranten werden als een onderscheiden categorie behandeld waarbij de vraag werd gesteld of en hoe zij zouden deelnemen aan de nieuwe sociale wetgeving. Omwille van economische, geo-politieke, humanitaire en andere overwegingen werd de aanwezigheid van immigranten als een wezenlijk onderdeel van het politieke spel uitgespeeld. Hun aanwezigheid confronteerde de wetgever immers acuut met de fundamentele vraag wie men gerechtigde diende te maken van de nieuw gecreëerde sociale rechten. Het antwoord daarop is in de drie casussen uiteindelijk



hetzelfde: immigranten werden hetzij onmiddellijk, hetzij na korte tijd opgenomen in het personeel toepassingsgebied van de sociale wetten.

De aanwezigheid van immigranten en de aandacht van de politieke beleidsmakers hiervoor heeft zodoende een sterke invloed gehad op de wijze waarop een fundamenteel aspect van de organisatie van de sociale zekerheid is vormgegeven. Met name is de aanwezigheid van immigranten sterk bepalend geweest voor de invulling van het personeel toepassingsgebied. Elk van de drie bestudeerde casussen leert dat bij de invulling van het personeel toepassingsgebied de spanning tussen de nationaliteits-, territorialiteits- en (in mindere mate) universaliteitsoptie heeft geleid tot een evolutie in de richting van de territorialiteitsoptie. In deze evolutie heeft de aanwezigheid van migranten een doorslaggevende invloed uitgeoefend. Tot op vandaag opereert de territorialiteitsvoorwaarde als het voornaamste criterium in het personele toepassingsgebied van het sociaal recht. Dit betekent echter niet dat de territorialiteitsvoorwaarde geen 'concurrentie' kent of heeft gekend vanwege andere mogelijke criteria. Wanneer voor nieuwe sociale wetgeving initieel voor het nationaliteitscriterium werd gekozen, bemerken we steeds een geleidelijke heroriëntering in de richting van het territorialiteitsprincipe. Het lijkt dan ook alsof het territorialiteitsprincipe een zekere graviteit bezit: in sociale programma's die initieel georganiseerd werden op basis van nationaliteit, lijkt het territorialiteitsprincipe zich na verloop van tijd grotendeels te herbevestigen.

In de komende paragrafen gaan we dieper in op drie takken van de sociale zekerheid: arbeidsongevallen, kinderbijslagen en sociale bijstand. Voor alle drie de casussen voerden we een grondige tekstuele analyse van de wetgeving, de parlementaire documenten en handelingen, alsook de wettelijke ontwikkeling van de sociale wetgeving doorheen de (negentiende en) twintigste eeuw, tot op vandaag. Centraal stond de vraag hoe de Belgische wetgever en de Belgische regering zijn omgegaan met de aanwezigheid van immigranten op hun grondgebied op het ogenblik dat de onderscheiden takken werden ingevoerd. Op basis van historische documenten werd onderzocht welke de wetsvoorstellen over de aanwezigheid van immigranten waren, alsook wat het politieke en beleidsdiscours terzake was. Werd er bij het ontwikkelen van nieuwe sociale zekerheidstakken rekening gehouden met immigranten en hoe, wat was de houding ten opzichte van de aanwezigheid van immigranten, werden zij opgenomen in de onderscheiden regelingen en hoe is hun opname of uitsluiting geëvolueerd over de decennia en eeuwen?

De geschiedenis en evolutie van deze drie takken van de sociale zekerheid vormen de achtergrond tegen dewelke wordt aangetoond hoe de aanwezigheid van immigranten het territorialiteitsprincipe mee vormgaf.

## 2. DE BELGISCHE ARBEIDSONGEVALLENREGELING

De eerste tak van de sociale zekerheid die onder de loupe wordt genomen is de arbeidsongevallenregeling. Vooraleer we nader ingaan op het wetgevingsproces lichten we kort de migratie-situatie in de periode van de totstandkoming van de regeling toe. Ook gaan we bij wijze van inleiding dieper in op de rol van de arbeidsongevallenregeling in het ontstaan van het sociaal recht.

### 2.1 ACHTERGROND: IMMIGRATIE EN EMIGRATIE

Tot rond 1900 was België eerder een land van emigratie dan van immigratie. De overgrote meerderheid van de Belgen emigreerde naar Noord-Frankrijk en Parijs en vaak pendelden de emigranten tussen beide landen.<sup>17</sup> Het grootste aantal emigranten naar Frankrijk - 482.000 - werd bereikt in 1886.<sup>18</sup> Deze enorme Belgische aanwezigheid in Frankrijk zou in grote mate de inhoud van het debat over de sociale inclusie van immigranten bepalen (cf. infra). Tegen de eeuwwisseling, echter, oversteeg de immigratie de emigratie: in 1900 telde België 212.474 immigranten, of 3,1% van de bevolking.<sup>19</sup> Veel van deze immigranten waren geen kansarmen, maar eerder geschoolde handarbeiders of gewone arbeiders, bedienden, maar ook kooplui en bankiers, etc.<sup>20</sup> Het waren hoofdzakelijk Fransen, Duitsers, Nederlanders, Luxemburgers, Engelsen en Italianen.<sup>21</sup> Daarenboven haalde men de werkkrachten die nodig waren voor de zware industrie en mijnen in Wallonië steeds meer uit Oost- en Zuid-Europa (en uit Vlaanderen). In die tijd had Wallonië te kampen met een tekort aan arbeidskrachten als gevolg van de demografische veranderingen en de groeiende sociale bescherming waardoor het arbeidsaanbod beperkt werd. De liberale staat kwam niet tussen in de privéaangelegenheden van de werkgevers: deze waren vrij om immigranten tewerk te stellen, zelfs als dit ten koste ging van de Belgische arbeiders. Er werden regelmatig immigranten gebruikt om stakingen van Belgische arbeiders te breken. Caestecker merkt bovendien op dat Belgische werkgevers de ingehuurde immigranten wilden kneden tot volgzame arbeiders.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Stengers, J., *L'immigration de 1830 à 1914 : données chiffrées*, in Morelli, A. (ed.), *Histoire des étrangers et de l'immigration en Belgique de la préhistoire à nos jours*, Bruxelles, EVO & CBAI, 336, 1992.

<sup>18</sup> In 1906 was dat aantal gezakt tot 310.000. Tijdens de tweede helft van de 19e eeuw, vormden de Belgen de grootste groep immigranten in Frankrijk (tussen 38 en 46 %), tegen 1901 waren ze voorbijgestoken door de Italianen. De Belgische immigranten werkten hoofdzakelijk in de textiel- en mijnindustrie in Noord-Frankrijk of in verschillende andere sectoren, als grondwerker, bouwvakker, schrijnwerker, schoenmaker, etc. in de Parijse regio (zie Stengers, J., *Op. cit.* p. 94).

<sup>19</sup> Caestecker, F., *Op. cit.*, XIV.

<sup>20</sup> Voor een diepgaande analyse van het immigratiebeleid in deze periode, zie Caestecker, F., *Alien Policy in Belgium, 1840-1940, The Creation Of Guest Workers, Refugees and Illegal Aliens*, New York, Berghahn Books, Chapter 2, p. 19-52, 2000.

<sup>21</sup> Stengers, J., *Op. cit.*, p. 100.

<sup>22</sup> Caestecker, F., *Op. cit.*, p 47.

## 2.2. ACHTERGROND: HET IMMIGRATIEBELEID ALS REFLECTIE VAN HET 19E-EEUWSE LIBERALISME

Het debat over de sociale bescherming van immigranten in het kader van de wet op de Arbeidsongevallen kadert in een specifiek economisch en sociaal tijds kader: het economische liberalisme van de 19<sup>e</sup> eeuw, gekenmerkt door een non-interventionistische houding van de staat zou geleidelijk aan plaats maken voor vroege vormen van interventionisme in de vorm van sociale wetgeving. Ook het algemene migratiebeleid was tot dan toe een reflectie van het 19<sup>e</sup>- eeuwse “laissez-faire” beleid. Het liberale karakter ervan bleek onder meer uit het feit dat buitenlanders geen toestemming nodig hadden om naar België te emigreren, ze werden gedoogd, zolang ze de economische of politieke orde niet verstoorden.<sup>23</sup> Bij aankomst dienden de immigranten geregistreerd worden in het bevolkingsregister dat bijgehouden werd door de lokale overheden (en goedgekeurd door de administratie van het Ministerie van Justitie). Na een periode van een aantal maanden verkregen ze dan een verblijfsvergunning, hetgeen hen beschermde tegen willekeurige uitwijzing. De Vreemdelingenwet van 1897 voerde drie categorieën immigranten in: niet-ingezetenen, ingezetenen en ‘domiciliés’ (immigranten met deze laatste status werden gelijk behandeld als Belgen, maar genoten geen politieke rechten<sup>24</sup>). Een ander bewijs van het liberale migratiebeleid is het feit dat België ook bekend stond voor haar eerder liberale en tolerante beleid ten opzichte van politieke vluchtelingen.<sup>25</sup> België zag zichzelf graag als “terre d’accueil”.<sup>26</sup> Het was echter de leidende klasse die bepaalde wie aanvaard werd als vluchteling: linkse politieke activisten werden niet erkend als vluchtelingen.<sup>27</sup> Deze politieke activisten, evenals buitenlandse landlopers werden het land uitgezet daar ze allebei gezien werden als een bedreiging voor de sociale orde.

## 2.3. SOCIAAL INTERVENTIONISME EN DE WET OP DE ARBEIDSONGEVALLEN

In de laatste decennia van de 19<sup>e</sup> eeuw zou de geest van “laissez-faire”, plaats moeten maken voor het sociaal interventionisme. Aanzet vormde onder meer de bloedige vakbondsstakingen in 1886 en 1887 die zorgden voor een toenemend bewustzijn, binnen het conservatieve katholieke en liberale establishment, van de nijpende sociale kwestie. De gevestigde politieke orde reageerde tactisch door een aantal arbeidswetten goed te keuren om de ergste vormen van uitbuiting formeel uit te roeien.<sup>28</sup> Vanaf 1890 tot het einde van de eeuw stagneerde deze

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>25</sup> Gaus, H., *Politieke en sociale evolutie van België, Boek I*, vijfde uitgave, Leuven, Garant, 233 p., 2001.

<sup>26</sup> Stengers, J., p. 102.

<sup>27</sup> Caestecker, F., *Op. cit.*, p. 50.

<sup>28</sup> In 1887 werden de lonen geregeld: die mochten niet langer uitbetaald worden in taveernes of in natura; in 1889 werd vrouwen- en kinderarbeid geregeld: kinderen onder de 12 mochten geen industriële arbeid meer verrichten; jongens tussen 12 en 16 en meisjes tussen 12 en 21 mochten niet langer dan 12 uur per dag werken, geen nachtwerk voor jongens onder de 16 en meisjes onder de 21, geen ondergronds werk voor meisjes onder de 21; in 1887 werden Nijverheids- en Werkraden opgericht; in 1889 werd de invloed van

eerste golf van sociale wetgeving echter. De invoering van de Wet op de Arbeidsongevallen valt na deze periode. Tussen 1901 en 1903 heerste er een economische crisis wat de uitbouw van een sociaal progressief beleid afremde. Hetzelfde kan gezegd worden van de groei van de (hoofdzakelijk conservatieve) katholieke partij na de verkiezingen van 1902.<sup>29</sup> De katholieke premier de Smet de Naeyer stelde zelfs de conservatieve katholieke Francotte aan als Minister van Arbeid, tot groot ongenoegen van de christendemocratische (eerder progressieve) vleugel van de katholieke partij.<sup>30</sup> Voor de invoering van de Wet op de Arbeidsongevallen was het dan ook wachten tot na deze periode. In 1903, toen de economie weer aantrok, diende Francotte onder druk van de christendemocraten een wetsvoorstel in over arbeidsongevallen: het werd datzelfde jaar nog goedgekeurd.

#### 2.4. ACHTERGROND: DE BELGISCHE WET OP DE ARBEIDSONGEVALLEN IN DE CONTEXT VAN HET 'SOCIAAL RECHT'

In 1903 voerde België dus de eerste wet op de arbeidsongevallen in.<sup>31</sup> De wet schreef voor dat werkgevers alle arbeiders die werkongeschikt werden als gevolg van een arbeidsongeval, dienden te vergoeden, door ze een vast percentage van hun loon uit te betalen. Ingeval van een dodelijk arbeidsongeval werden de familie van het slachtoffer vergoed. De werkgever werd 'objectief aansprakelijk' gesteld om de arbeider te vergoeden voor de opgelopen schade, dus onafhankelijk van het feit of de werkgever schuld had aan het ongeval.<sup>32</sup> De werkgever was echter vrij om zich te verzekeren tegen dit nieuwe sociale risico.

De wet op de arbeidsongevallen was een mijlpaal in de sociale wetgeving en neemt een belangrijke plaats in bij de opbouw van de welvaartsstaat. De wetten op de sociale zekerheid en de arbeidswetgeving van het einde van de negentiende eeuw en het begin van de twintigste eeuw, werden de moderne manier waarop de heersende klasse zich zou inlaten met 'het

---

arbeiders in de werkrechtsciraden vergroot; in 1899 werd een wet goedgekeurd om de veiligheid en gezondheid van arbeiders te beschermen; in 1900 werd een wet goedgekeurd over ouderdomspensioenen waarbij vrijwillig sparen door de arbeiders werd aangemoedigd; in 1903 werd de wet op de arbeidsongevallen goedgekeurd, in 1905 werd de verplichte zondagsrust ingevoerd.

<sup>29</sup> In 1903 werd in de Kamer 96 zetels ingenomen door de katholieke partij, 33 zetels door de liberale partij en 35 zetels door de socialistische partij, (2 door andere partijen); in de Senaat had de katholieke partij 58 zetels, de liberale 28 en de socialistische partij 4, zie Luykx, Th., *Politieke geschiedenis van België 1, van 1789 tot 1944*, vierde editie, Brussel, Elsevier, 428.

<sup>30</sup> De christendemocratische vleugel (die haar oorsprong vond in de christelijke arbeidersbeweging) van de conservatieve katholieke partij streefde naar een christelijk sociaal activisme op een politieke manier. Pas in 1905 erkenden de Belgische bisschoppen de christendemocratische beweging als een aparte groep binnen de katholieke partij, naast de conservatieve alliantie, zie Witte, E. en Craeybeckx, J., *Politieke geschiedenis van België sinds 1830, Spanningen in een burgerlijke democratie*, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 535, 1981.

<sup>31</sup> Wet op de vergoeding der schade voortvloeiende uit arbeidsongevallen, 24 december 1903, *B.S.* 28-29 december 1903.

<sup>32</sup> Voor een grondigere bespreking van de bepalingen in de wet buiten deze betreffende immigranten, zie o.a. Van Steenberge, J., *Het begrip arbeidsongeschiktheid in de sociale zekerheidswetgeving van Duitsland, Frankrijk, Nederland en België: historische en rechtsvergelijkende benadering*, Leuven, K.U.L., 225, 1970.

sociale'<sup>33</sup> (“*faire du social*”). Dit zou ten slotte culminer in de moderne welvaartsstaat. Sociaal recht – vandaag bekend als arbeidsrecht en recht op sociale zekerheid en bijstand– is een product van het ‘sociale’ uit de 19<sup>e</sup> eeuw. Sociaal recht betekende de creatie van een nieuwe normatieve orde – het schiep een volledig nieuwe basis voor rechten, wars van de liberale rechtsfilosofie. Sociaal recht drong het burgerlijke rechtslandschap binnen. Tot dan toe was de wettelijke orde van de 19<sup>e</sup> eeuw gebaseerd op het burgerlijk wetboek. De mensen werden geacht individueel verantwoordelijk te zijn voor hun eigen leven en handelingen. Mislukkingen, zoals armoede, werden gezien als de eigen schuld van een persoon, waarvoor men zelf volledig verantwoordelijk was. Het kwaad werd veroorzaakt door het morele verval van het individu. Het sociale speelde weliswaar een grote rol, maar behoorde tot het gebied van de moraal, ver weg van het recht en de wettelijke plichten. Zoals reeds het geval was sinds de middeleeuwen vormde de liefdadigheid of *bienfaisance* de band tussen arm en rijk: de armoede moraliseerde van de rijken (door hen de kans te bieden hun liefdadigheidsplichten te vervullen). Maar het recht mocht dit morele terrein van *positieve* verplichtingen, zoals de armen helpen, niet betreden. Bijgevolg beschouwde men sociale *rechten* voor de armen als lasterlijk voor het rechtsidee van de liberale negentiende eeuw. Het recht was beperkt tot een *negatieve* verplichting: men mag de andere geen kwaad berokkenen.<sup>34</sup> De norm achter het burgerlijke recht van de 19<sup>e</sup> eeuw was *responsabilité*<sup>35</sup> en zit vervat in artikel 1382 van het Burgerlijk wetboek: “Elke daad van de mens, waardoor aan een ander schade wordt veroorzaakt, verplicht diegene door wiens schuld de schade is ontstaan deze te vergoeden”. Ongevallen hoorden bij het leven, maar werden beschouwd als de motor voor individuele deugdelijkheid en verantwoordelijkheid.

Door de industriële revolutie van de 19<sup>e</sup> eeuw werden deze concepten als ‘verantwoordelijkheid’ en ‘ongeval’ op de helling geplaatst. Vóór de industriële revolutie werden ongevallen en de bijhorende schade – te betalen door de veroorzaker – gezien als een *uitzonderlijke gebeurtenis*. Door de proletarisering en mechanisering, echter, steeg het aantal ongevallen, waardoor ze frequent voorkomende gebeurtenissen werden en het vaak moeilijk werd te achterhalen wie er verantwoordelijk was. *Arbeidsongevallen* kwamen zeer regelmatig voor en bezorgden de arbeiders veel ellende en de werkgevers veel ongemakken. Vóór de invoering van de wet waren er ongeveer 35.000 arbeidsongevallen per jaar in (het kleine) België alleen al, en in 70% van de gevallen kreeg de arbeider geen compensatie.<sup>36</sup> De arbeider

---

<sup>33</sup> Het ‘sociale’ is een concept dat dateert uit de industriële wereld van de 19<sup>e</sup> eeuw, in het licht van de specifieke maatschappelijke omstandigheden van die tijd, namelijk grootschalige industrialisering, massale proletarisering van de bevolking, verpaupering, urbanisatie met bijhorende hygiëne-crisis, stijgende spanningen tussen arbeid en kapitaal, op een economisch, maar ook een politiek niveau. De term “sociale kwestie” als dusdanig werd pas in de jaren 1830 bedacht, om te verwijzen naar het feit dat de heersende Europese klasse oog begon te krijgen voor de leefomstandigheden van de verpauperde werkkrachten van de industriële revolutie. Castel beschouwt de sociale kwestie als een bezorgdheid betreffende de capaciteit van een maatschappij om de maatschappelijke cohesie te behouden, zie Castel, R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Parijs, Gallimard, p. 27, 1995.

<sup>34</sup> Ewald, F., *L’Etat Providence*, Parijs, Bernard Grasset, p. 53-87, 1986.

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 68.

<sup>36</sup> David, S., *Responsabilité civile et risque professionnel*, Brussel, Larcier, 8, 1958, geciteerd in Van Langendonck, J. en Put, J., *Handboek Socialezekerheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, p. 334, 2002.

bevond zich in een juridisch moeilijke situatie, als gevolg van de schuldnotie in het burgerlijk wetboek (artikel 1382 BwB): als hij het slachtoffer geworden was van een arbeidsongeval, kon de arbeider slechts aanspraak maken op compensatie als de schuld toe te wijzen was aan de werkgever (iets wat moeilijk, duur en tijdrovend was om te bewijzen). De praktijk om schadeclaims als gevolg van arbeidsongevallen voor de rechtbank te brengen op basis van artikel 1382 van het burgerlijk wetboek werd als problematisch beschouwd. De meeste ongevallen leidden niet tot compensatie (wat de arbeider onderdompelde in ellende), omdat de oorzaak van het ongeval vaak onbekend was of omdat het moeilijk was om de verantwoordelijkheid bij de werkgever te leggen. Bovendien geraakten veel werkgevers “geïrriteerd” door de vele processen en de onverwachte financiële tegenvallers die deze meebrachten.<sup>37</sup>

Terwijl de arbeidsongevallen ervoor zorgden dat de elite begon te beseffen dat de tijden veranderden, werd de verpaupering een zodanig wijdverspreid fenomeen dat het moeilijk werd om aan het idee vast te houden dat alle mensen van nature gelijk waren en dat arm en rijk slechts van elkaar verschilden door een gebrek aan wilskracht (vanwege de armen).<sup>38</sup> In het begin vond het liberale establishment het politiek gevaarlijk te onderkennen dat de verpaupering veroorzaakt werd door sociale of economische fenomenen en gaven ze de schuld aan de armen omdat ze niet *prévoyants* (voorzienig) waren, en er dus niet in slaagden om zichzelf aan de armoede te onttrekken. Echter, deze houding moest worden bijgesteld gelet op de snel veranderende maatschappij. De moraliteit werd gaandeweg minder dwingend voor de armen en verschillende vormen van persoonlijke rampspoed werden geobjectiveerd en gedefinieerd als sociale risico's. Natuurlijk was de moraliteit nooit veraf. Het werd één van de krachten die zouden bepalen welke problemen beschouwd werden als sociale risico's en wie aanspraak kon maken op sociale bescherming en hoe deze georganiseerd zou worden.

Terwijl in de middeleeuwen verzekeringen verboden waren, omdat men zich zo indekte tegen de wil van God, maakte men in de negentiende eeuw de geboorte mee van de privéverzekering.<sup>39</sup> De nieuwe wettelijke orde van het sociale, zorgde voor een nieuwe juridische vorm: sociale verzekering. De persoonlijke verantwoordelijkheid werd vervangen door sociaal risico; de volledige vergoeding voor opgelopen schade werd vervangen door een gedeeltelijke compensatie in de vorm van sociale uitkeringen, ongeacht de vraag naar verantwoordelijkheid. De wetgeving rond arbeidsongevallen was een eerste stap in de oprichting van de sociale zekerheid; het historische belang ervan is dan ook uiterst groot. België was niet het eerste land dat een arbeidsongevallenregeling opzette. De inspiratie haalde men uit het Duitsland van Bismarck waar de eerste wet op de arbeidsongevallen werd goedgekeurd in 1884. De andere landen die wetten invoerden vóór België waren het VK (1897), Frankrijk (1898), Nederland (1901) en Italië (1903).

---

<sup>37</sup> Baron Surmont de Volsberghe, Exposé des motifs, projet de loi sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, *Doc. Parl.*, Chambre, nr. 123, 1900-1901.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 90-93.

<sup>39</sup> Van Steenberge, J., Interview Universiteit Antwerpen, 11 januari 2007.

## 2.5. IMMIGRANTEN EN DE ARBEIDSONGEVALLEN-REGELING

Na deze inleidende beschouwingen gaan we in wat volgt, dieper in op de manier waarop de aanwezigheid van immigranten werd benaderd door de Belgische wetgever in de loop van het wetgevingsproces. De arbeidsongevallenregeling is als eerste vorm van sociale verzekering een mijlpaal in de geschiedenis van de Belgische sociale zekerheid. Het is dan ook van belang na te gaan in welke mate het territorialiteitsprincipe in die tijd reeds aanwezig was en welk belang de aanwezigheid van immigranten daarbij had. We bekijken eerst het wetsontwerp, nadien het parlementaire debat, om dan de evolutie van het personeel toepassingsgebied van de arbeidsongevallenregeling in de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw te onderzoeken. Tenslotte bekijken we het verdragsrechtelijk luik van de arbeidsongevallenregeling.

### 2.5.1. HET WETSONTWERP

Bij de voorbereiding van de regeling voor Arbeidsongevallen, kwam de vraag naar de inclusie van immigranten doorheen het volledige wetgevingsproces aan bod. De vraag was onderwerp van debat. Het oorspronkelijke ontwerp van de regering<sup>40</sup> had alle ingezetenen immigrantengezinnen automatisch opgenomen. Men heeft in het ontwerp zelfs nooit overwogen ze *niet* op te nemen: van bij de aanvang was het personeel toepassingsgebied dus gebaseerd op het territorialiteitsprincipe. Er was echter één beperking die tot passievolle debatten heeft geleid. Het ontwerp stelde namelijk dat gezinsleden van overleden migrerende arbeiders die *niet* op het Belgische grondgebied verbleven op het ogenblik van dat overlijden, geen aanspraak konden maken op het pensioen voor Belgische overlevende gezinsleden, *indien* de buitenlander niet afkomstig was uit een land waarmee een wederkerigheidsverdrag was afgesloten dat dezelfde ‘genereuze’ behandeling voor Belgische arbeiders in dat land garandeerde. Met andere woorden, als een arbeider die in België omkwam een gezin had dat nog in het thuisland woonde, dan zou dat gezin pas een uitkering krijgen als hun thuisland hetzelfde deed voor Belgische arbeiders die in het buitenland werkten van wie het gezin nog in België woonde. Deze bepaling was natuurlijk erg belangrijk voor de vele immigranten die hun gezinnen thuis achterlieten en enkel naar België kwamen om te werken. En ook voor de Belgische emigranten die in het buitenland werkten en hun gezin in België tijdelijk achterlieten.

---

<sup>40</sup> Leopold II, Sur la proposition de Notre Ministre de l'industrie et du travail et de Projet de loi sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, Exposé des motifs et projet de loi, in *Doc. Parl. Chambre*, session de 1900-1901, nr. 123 (p. 295 en p. 299).

### 2.5.2. DE MEMORIE VAN TOELICHTING

In de memorie van toelichting verduidelijkte de regering deze nieuwe (meer beperkende) keuze voor wederkerigheid. De maatregel zou een antwoord zijn op ‘bepaalde’ (buitenlandse) wetten die Belgische arbeiders uitsloten van uitkeringen als niet aan bepaalde criteria werd voldaan. In de praktijk verwezen die ‘bepaalde’ wetten naar Frankrijk, dat een wet op arbeidsongevallen had ingevoerd in 1898 en gelijkaardige uitsluitende bepalingen had ingevoerd voor *niet-ingezetenen nabestaanden*. Deze wet was nadelig voor de vele Belgen die in Frankrijk werkten, maar daar niet permanent gevestigd waren.<sup>41</sup> Voor alle duidelijkheid: het ontwerp impliceerde dat immigranten die permanent in België verbleven of die niet omkwamen als gevolg van het ongeval, maar enkel werkongeschikt werden, *bescherming zouden genieten*. Het debat ging enkel over de niet-ingezetenen nabestaanden.

De uiteindelijke Wet op de Arbeidsongevallen was een nationaliteitneutrale wet, m.a.w. de immigranten werden ook opgenomen. De personen die in aanmerking kwamen voor de nieuwe regeling werden als volgt gedefinieerd: “werklieden ... [die] in den loop en ten gevolge van de uitvoering der arbeidsovereenkomst, schade voortspuitende uit ongevallen [opliepen] ...” (Art.1). De wet maakte geen enkel ander onderscheid. Territorialiteit was het criterium om te bepalen wie in aanmerking kwam: alle arbeiders die in België werkten. Maar hoe is de wetgever daartoe gekomen? Bij nader inzien, blijkt dat de aanwezigheid van immigranten in de Belgische fabrieken, alsook de aanwezigheid van Belgische emigranten in het buitenland een cruciale rol gespeeld heeft. Immigranteng kwamen namelijk naar voor als aparte categorie en zij hadden een invloed op het debat over wie al dan niet beschermd moest worden. De aanwezigheid van immigranten heeft een invloed gehad op de manier waarop het parlement het personeel toepassingsgebied op basis van het territorialiteitscriterium uittekende.

### 2.5.3. HET PARLEMENTAIRE DEBAT

Ondanks het aansturen van de regering op wederkerigheid werden alle immigranten opgenomen in de uiteindelijke wet. In de loop van het parlementaire debat ontspan zich een reeks reacties betreffende ons onderwerp vanwege parlementsleden die niet opgezet waren met de poging van de regering om enige wederkerigheidsvereiste in het personeel toepassingsgebied in te voegen. De discussie die ontstond kunnen we groeperen rond enkele thema’s: de internationale welvaartsstaatsrelaties van België, België als hoog beschaafde, onafhankelijke, machtige pioniersnatie, de rol van immigranten in de sociale kwestie, en de plaats van immigranten in het burgerlijk recht. We behandelen deze thema’s in de komende paragrafen.

---

<sup>41</sup> Noiriël, G., *Le creuset français, histoire de l’immigration, XIX-XX siècles*, Parijs, Seuil, p. 112, 1988. De Franse wetgeving ging verder dan het Belgische voorstel: er stond niet enkel in dat de nabestaanden die niet in Frankrijk woonden geen jaarlijkse uitkering ontvingen bij het overlijden, maar ook dat indien de arbeidsongebekwame immigrant besloot terug te keren naar zijn land van oorsprong, hij slechts een éénmalige betaling ontving gelijk aan drie keer de jaarlijkse uitkering.



### 2.5.3.1. DE 'INTERNATIONALE WELVAARTSSTAATRELATIES' VAN BELGIË

Een eerste element in de discussie had te maken met het feit dat de 'Belgische natie' zich bij haar eerste stappen in de ontwikkeling van de welvaartsstaat, trachtte te positioneren ten opzichte van andere naties. De gebruikte argumenten kunnen gezien worden als België's onderhandeling over haar 'internationale welvaartsstaatrelaties', waarbij het recht op sociale uitkeringen van migrerende arbeiders gebruikt wordt als pasmunt bij die onderhandelingen.

De socialistische fractie in de Kamer verzette zich tegen het ontwerp van de regering. In het debat werden verschillende argumenten aangehaald. De socialist Mansart<sup>42</sup> vond dat de regering ook buitenlandse arbeiders moest opnemen in de wet en dat het via diplomatieke weg moest proberen de wetgeving in de andere landen te veranderen ten voordele van de Belgische arbeiders. Hij beweerde dat een dergelijke strategie zonder twijfel succes zou hebben. Een aantal dagen later benadrukte zijn socialistische collega Destrée dat het ontzeggen van uitkeringen aan buitenlanders wier thuisland geen gelijkaardige uitkeringen gaf aan Belgen, een *kinderachtige reactie was op de Franse wetgeving*. Hij bracht de Kamer in herinnering dat hij een aantal jaren geleden protest aangetekend had bij de Minister van Arbeid over de ongunstige situatie van Belgische arbeiders in Frankrijk, als gevolg van de Franse wetgeving. De regering had toen actie ondernomen voor meer internationale gerechtigheid, en had vertegenwoordigers gestuurd naar de Franse regering om op te merken dat twee buurlanden, in een gelijke toestand van beschaving, die zoveel wederzijdse relaties onderhielden, geen barrières mochten opwerpen, aangezien dat in strijd zou zijn met enige "esprit d'humanité". Destrée vroeg zich af hoe het mogelijk was dat de Belgische regering dit een aantal jaren later al vergeten was. Hij vroeg waarom België dezelfde fout moest maken als Frankrijk, waarom kwaad met kwaad bestreden moest worden, dit was een moraliteit waar hij zich niet mee kon verzoenen. Hij stelde dat als België het niet eens was met het soort nationalisme dat Frankrijk tentoon spreidde via haar wetgeving, het dat nationalisme evenmin mocht imiteren.

De liberaal Huysmans steunde het ontwerp van de regering tot uitsluiting door een hard standpunt in te nemen in de onderhandelingen over de positie van België in de 'welvaartsstaatrelaties'. Voor hem was de wederkerigheidverplichting een manier om *Frankrijk te verplichten* haar wetgeving te verbeteren. De socialist Destrée wierp vol ongeloof op dat Huysmans toch zeker niet geloofde dat *België de Franse wetgeving kon bepalen*, gewoon omdat België zo *wreed zou zijn om duizenden Franse arbeiders te laten boeten voor de fouten van hun regering*. Huysmans hield echter vol dat België haar *landgenoten moest beschermen*, waarop Destrée benadrukte dat dit soort handelingen niet geschikt was om onze landgenoten te beschermen; een betere manier was om Frankrijk een *genereus voorbeeld* te tonen, aangezien oorlogstaal geen voldoening zou brengen. Hij verwees naar Luxemburg dat niet twijfelde om te verklaren dat buitenlanders toegelaten zouden worden tot het nieuwe systeem van de verplichte verzekeringen.

---

<sup>42</sup> *Hand.*, Kamer, 30 januari 1903, p. 392.

Dus de eerste poging van de Belgische regering om een harde houding aan te nemen tegenover Frankrijk stuitte op zwaar protest van de socialisten (en progressieve liberalen) in de Kamer. Zij riepen op om het juiste voorbeeld geven om zo de eerste stap te zetten naar een open houding ten opzichte de sociale inclusie van immigranten. In reactie op het zwaar protest in de Kamer werd in het bijkomend verslag van de Commissie Van Cleemputte (Kamercommissie die het wetsontwerp onderzocht) op deze kwestie ingegaan. Volgens het bijkomende verslag (waarin ook veel andere thema's behandeld werden) zou de regering voorstellen om de uitsluiting van niet-ingezetenen nabestaanden van slachtoffers van arbeidsongevallen te schrappen. Dit zou het wetsontwerp nationaliteitneutraal maken. De Commissie besloot dit standpunt te volgen, maar benadrukte dat ze wenste 'tegenwoordig te komen aan *de publieke gevoelens*' en 'getuige te zijn van een bekommernis voor onze arbeiders' door de regering op te roepen om wederkerigheid te verkrijgen voor dit *generieuze Belgische initiatief*, zodat '*dezelfde rechten voor Belgen die in het buitenland werken verzekerd zijn*'.<sup>43</sup>

#### 2.5.3.2. BELGIË ALS HOOG BESCHAAFDE, ONAFHANKELIJKE, MACHTIGE PIONIERSNATIE

Een tweede reeks argumenten – gelijkaardig aan de eerste – die in het debat verweven zitten, heeft betrekking op de poging van de Belgische natie om zichzelf op te werpen als een volwassen, onafhankelijke natie die de prestigieuze rol van voorloper opneemt in de ontwikkeling van internationale (sociale) rechten. De toon van de retoriek wijst erop dat het relatief jonge België onder Leopold II het onweerstaanbare verlangen voelde om te tonen dat het een volwaardige natie van hoge beschaving was<sup>44</sup> was en genereuze broederlijke relaties kon aanknopen met haar burens. Het feit dat de regering van mening veranderde en de uitsluitende bepaling liet vallen, wijst erop dat de katholieke regering oren had naar deze retoriek.

Deze ambities zijn ook te lezen in de minderheidsnota van Denis<sup>45</sup> (socialist) toegevoegd aan het verslag Van Cleemputte. Daarin werden alle landen opgeroepen om zich bewust te worden van de basisprincipes van de *internationale solidariteit en gelijkheid* en deze in te voeren, door alle buitenlanders op te nemen in hun sociale wetgeving. Deze inclusie werd *menselijk recht* genoemd. Ook de reeds vermelde herinnering van Destrée aan de regering suggereert dat België prestige en status ambieerde in de club van de grote naties: hij bracht de regering in herinnering dat zij een aantal jaren geleden opgetreden was tegen Franse uitsluitende sociale wetgeving, door te benadrukken dat twee buurlanden, in eenzelfde staat

---

<sup>43</sup> Aanvullend verslag namens de Commissie (2) uitgebracht door den heer Van Cleemputte, *Doc. Parl., Chambre*, Sessie van 1901-1902, nr. 302, p 328.

<sup>44</sup> De ambities van Leopold II overgenomen door de Belgische staat worden op een gelijkaardige manier uitgedrukt in de koloniale onderneming die tegelijkertijd loopt (zie Hochschild, A., *King Leopold's Ghost, A Story of Greed, Terror, and Heroism in Colonial Africa*, Boston, Mariner Books, 1999) – merk op dat de onderhandelingen over de limieten van de verzorgingsstaat voorbij gaan aan de Congolese bevolking.

<sup>45</sup> Denis, H., Minderheidsnota, *Parl. St.*, Kamer, 1901-1902, 5 november 1901, p. 196.

van beschaving, met zoveel onderlinge relaties, geen barrières zouden mogen opwerpen tussen elkaar, daar dit strijdig zou zijn met enige *'esprit d'humanité'*.

De kritiek dat de uitsluiting van buitenlandse arbeiders een kinderachtig antwoord was op de Franse uitsluitende sociale wetgeving, dient in deze optiek gezien te worden. De grootsheid van België wordt hoofdzakelijk uitgedrukt in breedsprakige positieve verklaringen rond de status van het land. Dit was bijvoorbeeld het geval toen geëist werd dat België een leidende rol zou spelen in de creatie van internationale gerechtigheid voor immigranten, door protest aan te tekenen tegen een vorm van (Frans) nationalisme gericht op uitsluiting, en door een genereus broederlijk initiatief ten opzichte van buitenlanders te ondersteunen. Men lijkt een noodzaak gevoeld te hebben om de grootsheid en gelijke macht van België retorisch te onderstrepen als compensatie voor de feitelijke machtsongelijkheid die bestond in vergelijking met de andere staten. Dit blijkt uit de interventie waarin gezegd wordt dat, door arbeiders uit te sluiten, België niet de macht zou hebben om Frankrijk te verplichten haar wetgeving aan te passen aan de Belgische wensen. Dat men ook benadrukt dat men door middel van vrijgevigheid (niet uitsluiting) Frankrijk zou kunnen verplichten hetzelfde te doen, wijst erop dat België realistisch is over haar geopolitieke status.

Denis – auteur van de socialistische minderheidsnota – herhaalde zijn argumenten ten voordele van inclusie toen het artikel in kwestie besproken werd. Ondertussen had de regering reeds een amendement ingediend om de uitsluitende bepalingen te elimineren. Denis wilde nog verder gaan en stelde voor het volgende toe te voegen: “La loi s’applique aux ouvriers étrangers et à leurs ayants droit, comme aux Belges dans les mêmes conditions (De wet is op dezelfde manier van toepassing op buitenlandse arbeiders en hun rechtverkrijgenden als op Belgen in dezelfde omstandigheden)”.<sup>46</sup> Minister Francotte weigerde dit. Denis voerde aan dat dit principe een onderdeel moest worden van *internationale wetgeving*. België moest ernaar streven om dit principe te laten opnemen in de wetgeving van andere landen, zonder beperkingen inzake wederkerigheid, hetgeen de belangen van de Belgische arbeiders in het buitenland het meeste zou dienen. De katholiek/christendemocraat Carton de Wiart feliciteerde de regering eveneens om zo vrijgevig afstand gedaan te hebben van de wederkerigheidvoorwaarde voor buitenlandse arbeiders. Hij merkte ook op dat de regering zich zou moeten engageren om - via diplomatieke wegen - het maximum te halen uit de *waarde en verdienste* van het *offer* dat België bracht en van het *voorbeeld* dat België stelde aan de andere staten.<sup>47</sup> Rapporteur Van Cleemputte voegde eraan toe dat België haar genereuze houding bekend moest maken via de pers en de diplomatieke vertegenwoordigers bij buitenlandse regeringen en via conferenties over internationaal privaatrecht. Door zo de

---

<sup>46</sup> Minister Francotte reageerde negatief op het voorstel van Denis om buitenlanders uitdrukkelijk op te nemen in het personeel toepassingsgebied van de wet. Hij beweerde dat, aangezien de tekst opgesteld was op een algemene manier, de tekst ook van toepassing was op buitenlanders; het zou dus totaal onnodig zijn om het anders te formuleren. Bovendien beweerde hij dat het uitdrukkelijk opnemen van een principe over vreemdelingen tot meer ongemakken zou leiden, aangezien het zou kunnen leiden tot de opname van gelijkaardige verklaringen in ouder burgerlijk recht. Denis bracht daartegen in dat dit een goede zaak zou zijn, maar Francotte ontkende dit en zei dat dit tot veel twijfel en discussie zou leiden.

<sup>47</sup> *Op. cit.*, p. 1334.

hand te reiken naar de andere landen, zou dit zorgen voor een *algemene consecratie* van de principes van de wet, via een rechtvaardige wederkerigheid.

De pompeuze taal en ambitieuze profileringdrang is de uitdrukking van een vorm van nationalisme dat zich richt op externe zelfbepaling en zelfpositionering. Opmerkelijk genoeg richt de nationalistische retoriek zich hoofdzakelijk op de inclusie van immigranten, in plaats van een natie op te bouwen rond een beleid dat uitsluitend gericht is op de eigen burgers. In dat opzicht werd geen xenofobische retoriek gebruikt, de immigrant werd impliciet beschouwd als een abstracte inwoner van broederstaten (ook al waren ze niet allemaal burgers van 'broederstaten') die kon dienen als ambassadeur voor de goede wil en vrijgevigheid van het liberale België.

Deze zelfdefinitie en zelfprofilering langs nationalistische lijnen was ook aanwezig in de andere elementen van het debat, naast de immigrantenkwestie. De Belgische (liberale) 'aard' werd vermeld gedurende het debat, met betrekking tot de kwestie van het verplichte of vrijwillige karakter van de werkgeversverzekering. Een verplichte verzekering zou een 'directe schending zijn van de gevoelens die het gezamenlijke patrimonium uitmaken van alle Belgen; de Belgische volksaard zou met name de voorliefde voor onafhankelijkheid vertonen en een afkeer hebben van het doordringen van de hand van de staat in privé-zaken die volstaan geregeerd te worden door de vrijheid. Deze opvattingen vertalen zich het best in het oude gezegde: "Pauvre Homme est roi chez soi".<sup>48</sup> Het Belgische temperament werd in contrast gesteld met het Duitse temperament (verplichte verzekering) en werd vergeleken met het Franse.<sup>49</sup>

#### 2.5.3.3. DE ROL VAN IMMIGRANTEN IN DE SOCIALE KWESTIE

Een derde reeks argumenten die in het debat aan bod kwam, had betrekking op de rol van immigranten in de 'sociale kwestie' – de ellende van de werkende klasse en de sociale vrede. Zoals reeds vermeld, is de wet op arbeidsongevallen van 1903 het gevolg van het feit dat het gevestigde economische en politieke establishment sociale staatsinterventie aanvaardde om de sociale kwesties aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw aan te pakken.

De plaats van immigranten in deze sociale kwestie werd op uiteenlopende wijzen gepercipieerd. Enerzijds werden immigranten beschouwd als een bedreiging voor (of vanuit het standpunt van de economische machthebbers, een instrument om te gebruiken tegen) het fragiele proces van de sociale emancipatie van het Belgische proletariaat. Caestecker suggereert dat de migrerende werknemers volgzamer waren en soms werden gebruikt om stakingen te breken. Bijgevolg waren migrerende werknemers in trek.

---

<sup>48</sup> Van Cleemputte, *Op. cit.* p. 691.

<sup>49</sup> Francotte, *Op. cit.* p. 713.

Anderzijds, zoals blijkt uit het debat, werden immigranten ook gezien als een hulpmiddel voor sociale emancipatie. Als men hen sociale rechten toekende zouden Belgische arbeiders in het buitenland dezelfde bescherming genieten en de lokale Belgische arbeiders zouden niet het slachtoffer worden van sociale dumping. De socialistische oppositie voerde inderdaad aan dat inclusie nodig was om de belangen van de Belgische arbeiders te beschermen. De minderheidsnota van Denis voerde aan dat ‘nationalisme de as is van de arbeid’ waardoor de bescherming van Belgische arbeiders in het buitenland nodig was. Dit kon men bereiken door het goede voorbeeld te geven en immigranten aanspraak te laten maken op uitkeringen in België. Hij stelde ook dat het welzijn van de Belgische arbeiders in België op het spel stond. Vanuit een bezorgdheid over sociale dumping, riep hij op tot de deugdelijke bescherming van de beroepsbevolking om te ‘vermijden dat de belangen gediend worden van bepaalde klassen buitenlandse arbeiders’ die bestempeld worden als zwevende, labiele en onregelmatige onderdelen van de beroepsbevolking. Tijdens het algemene debat specificeerde zijn collega Mansart dat – indien migrerende werknemers geen aanspraak konden maken op bescherming – werkgevers met vestigingen aan de grenzen de *voorkeur zouden geven aan buitenlandse arbeiders* in plaats van aan Belgische, om te ontsnappen aan de toepassing van de wetgeving op hun fabrieken. Hij gaf toe dat ze niet zouden ontsnappen aan hun burgerlijke aansprakelijkheid, maar benadrukte dat hun voorkeur zou uitgaan naar buitenlandse arbeiders. Bovendien erkende de socialist Vandervelde dat de Franse arbeiders in Frankrijk protesteerden omwille van precies dezelfde reden die Mansart vermeldde: de uitsluiting van buitenlandse arbeiders is een *bonus om hen bij voorkeur tewerk te stellen*. Tijdens het debat sloot de progressieve liberaal Janson zich aan bij deze redenering en ontkende dat deze uitsluiting protectionistisch van aard was, aangezien de migrerende werknemers de Belgische arbeiders van de markt zouden verdringen.

Zoals gezegd aanvaardde ook de Commissie Van Cleemputte de inclusie van migrerende werknemers, maar speelde met de suggestie dat het opnemen van deze migrerende werknemers zou ingaan tegen de volkswil en de positie van de Belgische arbeiders zou schaden, al wordt niet vermeld hoe. De Commissie vermeldde eveneens dat ze wenste ‘tegenmoet te komen aan *de publieke gevoelens*’ en ‘getuige te zijn van een bekommernis *voor onze Belgische arbeiders*’ door er bij de regering op aan te dringen om wederkerigheid te krijgen voor dit genereuze Belgische initiatief door er via diplomatieke weg voor te zorgen dat dezelfde rechten verzekerd zijn voor Belgen die in het buitenland werken.<sup>50</sup>

Ten slotte dient nog vermeld te worden dat sommige stemmen ook immigranten op zich waardeerden en waardig vonden om sociale bescherming te genieten. Janson, bijvoorbeeld, voerde aan dat het niet beschermen van immigranten niet enkel een stimulans zou zijn om ze aan te nemen, maar dat het hen tevens kwetsbaar maakt voor verminking of dood zonder dat ze recht hebben op compensatie. Ook de socialisten vonden dat de wet de migrerende werknemers moest beschermen, aangezien het de bedoeling was van deze sociale wet om de

---

<sup>50</sup> Aanvullend verslag namens de Commissie (2) uitgebracht door den heer Van Cleemputte, *Doc. Parl., Chambre*, Sessie van 1901-1902, nr. 302, p 328.

‘malheureux’ te beschermen, een doel dat nagestreefd moet worden, ongeacht de nationaliteit van deze ‘malheureux’.<sup>51</sup>

#### 2.5.3.4. IMMIGRANTEN IN HET BURGERLIJK RECHT

Een laatste rode draad gaat over de positie van immigranten in het burgerlijk recht. Deze argumenten wijzen erop dat de immigrant gezien wordt als een voldoende waardevol, bekend en individueel persoon om beschermd te worden onder het burgerlijk recht. Deze argumenten geven onrechtstreeks een inclusieve toon aan het debat. Door te beweren dat sociaal recht de vooruitgang op het vlak van het burgerlijk en grondwettelijk recht (ten voordele van de immigranten) niet mag ondergraven, werd de sociale inclusie van immigranten voorgesteld als iets dat natuurlijk en noodzakelijk was.

Tijdens het debat over de sociale bescherming van immigranten werd verwezen naar tegenstrijdige interpretaties over de positie van de vreemdelingen in het burgerlijk recht. Janson (progressieve liberaal) gaf uitdrukking aan zijn ongenoegen over het eerste uitsluitende voorstel door sarcastisch te beweren dat hij dacht dat het oude ‘*droit d’aubaine*’ afgeschaft was, maar dat het nu blijkbaar heringevoerd werd.<sup>52</sup> Janson ging verder door te bevestigen dat het *droit d’aubaine* afgeschaft was in het burgerlijk recht. Zodoende kunnen vreemdelingen erven en een testament opstellen, net als Belgische burgers, aangezien de vreemdelingen dezelfde rechten hebben als de Belgen, op de politieke rechten na. Hij merkte op dat het huidige voorstel een bepaling zou bevatten dat afweek van het nieuwe burgerlijk recht, waardoor buitenlanders uitgesloten werden. Hij bestempelde de voorgestelde maatregel als ergerlijk, waarbij het *buitenlandse slachtoffer* compensatie ontzegd wordt, *enkel omdat hij een buitenlander is*. Een gelijkaardige verwijzing naar de rechten van de buitenlanders onder het burgerlijk recht en de grondwet vond plaats op het einde van het debat over het artikel in kwestie. Zonder uitdrukkelijk te willen stellen dat immigranten gedekt werden door de wet, verwees de regering naar de verklaring ter bescherming van de buitenlanders die opgenomen was in de grondwet, om te verhinderen dat een uitdrukkelijke beschermingsmaatregel in de betrokken wet zou worden opgenomen. Van Cleemputte voegde eraan toe dat wat het parlement op dat ogenblik goedkeurde niets nieuws was voor België. Bij het oplossen van wetsconflicten had België, sinds de voorgestelde herzieningen van het burgerlijk wetboek in 1891, steeds de voorkeur gegeven aan de bescherming van de rechten verbonden aan het individu die inherent geacht werden aan de menselijke persoon, ongeacht de territoriale status. Mabile weerlegde de bewering van de regering dat onder burgerlijk recht, buitenlanders dezelfde rechten genoten als Belgische burgers. Hij onderstreepte dit punt door aan te geven dat er in 1865 een wet werd goedgekeurd die buitenlanders de toestemming gaf om een testament op te maken, te verkopen en schenkingen te ontvangen, op dezelfde voet als Belgen. Echter, zelfs op het ogenblik van het debat, was het nog steeds een delicate kwestie of

---

<sup>51</sup> Denis, *Op. cit.*

<sup>52</sup> Het ‘*droit d’aubaine*’ was een Frans recht van de koning om eigenaar te worden van alle roerende goederen van een buitenlander na zijn dood. Deze wet werd afgeschaft in 1819.

buitenlanders bepaalde rechten konden genieten, zoals een beroep doen op de uitzondering ‘judicatum solvi’.<sup>53</sup> Hij besloot dat, om alle twijfel weg te nemen, de Kamer een uitdrukkelijk inclusief artikel moest opnemen.

De studie van het wetsontwerp en het parlementair debat rond de arbeidsongevallenregeling maakt duidelijk dat de aanwezigheid van immigranten een grote rol speelde in de uittekening van het personeel toepassingsgebied van de arbeidsongevallenwet. Het personeel toepassingsgebied werd volledig gebaseerd op het territorialiteitsprincipe: elke werknemer die in België tewerkgesteld was werd gerechtigd. Dit principe werd verdergezet in de 20<sup>ste</sup> eeuw.

#### **2.5.4. HET TERRITORIALITEITSPRINCIPE BEVSTIGD IN DE ARBEIDSONGEVALLENWET DOORHEEN DE 20STE EEUW**

De Wet op de Arbeidsongevallen werd verschillende malen aangepast in de 20<sup>e</sup> eeuw, hoofdzakelijk met de bedoeling om de rechten van werknemers te verstevigen en uit te breiden.<sup>54</sup> We verwijzen naar twee fundamentele aanpassingen die in deze periode hebben plaatsgevonden die op zich losstaan van de positie van immigranten in het arbeidsongevallenstelsel. De eerste heeft betrekking op de omvang van de financiële compensatie van de werknemers. De oorspronkelijke wet voorzag in een vergoeding ten belope van amper 25% (in geval van overlijden) of 50% (in geval van tijdelijke, volledige arbeidsongeschiktheid) van het dagloon. Door deze vooraf bepaalde percentages werden het professioneel risico en de financiële last verdeeld tussen de werkgever en de werknemer die slachtoffer werd van een arbeidsongeval. In de jaren twintig werd deze compensatie een eerste maal opgetrokken tot 66% voor permanente ongeschiktheid<sup>55</sup> en in 1951 ten slotte werd de arbeider dan volledig vrijgesteld van zijn plicht om een deel van het professionele risico en financiële last te dragen: hij kon aanspraak maken op een vrijwel volledige compensatie voor de geleden schade, ten belope van 100% van zijn gemiddelde dagloon in geval van volledige, permanente ongeschiktheid.<sup>56</sup> Een tweede grote aanpassing werd doorgevoerd in

---

<sup>53</sup> Een zekerheidsstelling voor de kosten die garandeert dat een beklagde bij een gunstig vonnis de kosten terugbetaald krijgt die hij opgelopen heeft tijdens het proces.

<sup>54</sup> Zie Van Steenberge, J., *De Geschiedenis van de Belgische sociale zekerheid*, in Veldkamp, G.M.J., *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België*, I, p. 182-266, en specifiek p. 203.

<sup>55</sup> Wet van 15 mei 1929 houdende de aanpassing van de wetgeving betreffende de schadevergoeding als gevolg van arbeidsongevallen, *B.S.*, 31 mei 1929. Zie ook Wet van 18 juni 1930 houdende de herziening van de wetgeving betreffende de schadevergoeding als gevolg van arbeidsongevallen, *B.S.*, 5 juli 1930 en Koninklijk Besluit betreffende de coördinatie van de wetten, de schadevergoeding als gevolg van arbeidsongevallen, *B.S.*, 30 oktober 1931.

<sup>56</sup> Wet van 10 juli 1951 ter aanpassing van de wet betreffende de schadevergoeding als gevolg van arbeidsongevallen, *B.S.*, 15 juli 1951. In geval van tijdelijke arbeidsongeschiktheid, bedroeg de uitkering 80% van het gemiddelde dagloon voor de eerste 28 dagen en 90% vanaf de 29e dag; indien de zorg van een andere persoon vereist was, kon de rechter de uitkering optrekken tot maximaal 150% van het gemiddelde dagloon (art 1 van de wet van 1951). Vandaag ontvangt het slachtoffer onmiddellijk 90% van het gemiddelde dagloon; Dit wordt een jaarlijkse uitkering van 100% als de ongeschiktheid volledig en permanent wordt.

1971 toen een verplichte verzekering voor arbeidsongevallen voor werkgevers werd ingevoerd. Het concept van professioneel risico waarbij de werkgever nog steeds verantwoordelijk was voor het betalen van compensatie werd aangepast en de aansprakelijkheid werd overgeheveld naar de verzekeringsmaatschappij.<sup>57</sup>

Met dit in het achterhoofd willen we enkele evoluties schetsen in de arbeidsongevallenregeling die mede betrekking hebben op immigranten.

#### 2.5.4.1. HET PERSONEEL TOEPASSINGSGBIED VERWIJST NAAR ALGEMENE WET OP MAATSCHAPPELIJKE ZEKERHEID VAN 1969

In 1971 verving een nieuwe wet op arbeidsongevallen alle voorafgaande wetgeving over arbeidsongevallen in de privésector.<sup>58</sup> Met één pennenstreek werd het personeel toepassingsgebied opnieuw gedefinieerd. Men verwees naar het personeel toepassingsgebied opgenomen in de algemene wet op de maatschappelijke zekerheid van 1969. Als men gedekt was onder deze wet, dan was men ook gedekt voor arbeidsongevallen. Iedere *tewerkgestelde* immigrant (de categorie die relevant is voor arbeidsongevallen) voldeed per definitie aan de criteria vooropgesteld in de wet van 1969.

#### 2.5.4.2. NIETIGE ARBEIDSOVEREENKOMSTEN

In 1919 en 1930 werd een relevant element toegevoegd aan de wet op de arbeidsongevallen.<sup>59</sup> Aan werkgevers werd voortaan verboden om de toepassing van de wet te omzeilen door de nietigheid van de arbeidsovereenkomst met het slachtoffer in te roepen (die nietigheid kon het gevolg zijn van het niet naleven van de wetten inzake arbeidsinspectie en arbeidswetgeving). Deze bepaling was belangrijk, bv. voor het in dienst nemen van minderjarige kinderen zonder toestemming van de vader, of voor immigranten die geen werkvergunning kregen.<sup>60</sup> In de loop van de eeuw werd de tewerkstelling van immigranten alsmaar meer gereguleerd. In de jaren dertig bijvoorbeeld werd een systeem van werkvergunningen ingevoerd. De regelgeving rond de tewerkstelling van immigranten maakte deel uit van de wetgeving inzake arbeidsinspectie en arbeidswetgeving. Rechtbanken riepen het artikel rond nietige arbeidsovereenkomsten in om te besluiten dat buitenlanders die geen geldige arbeidsvergunning hadden, nog steeds gedekt werden door de wet op arbeidsongevallen.<sup>61</sup> In

<sup>57</sup> Arbeidsongevallenwet, 10 april 1971, *B.S.*, 24 april 1971.

<sup>58</sup> De publieke sector werd door aparte wetgeving geregeld.

<sup>59</sup> Wet van 27 augustus 1919 en Wet van 18 juni 1930 houdende de herziening van de wetgeving betreffende de schadevergoeding als gevolg van arbeidsongevallen, *B.S.* van 5 juli 1930 (art. 1 voegde eraan toe dat zelfs onvrijwillige schendingen van de arbeidswetgeving en -inspectie niet tot de nietigheid van de arbeidsovereenkomst kon leiden).

<sup>60</sup> Zie de Beseau de Haudeville, Camille-C., *Les accidents du travail, commentaire jurisprudentiel de la loi du 24 décembre 1903 et de ses modifications ultérieures*, 2<sup>de</sup> uitg., Brussel, Larcier, p. 47-48, 1960.

<sup>61</sup> Civ. Anvers, 1<sup>er</sup> Ch., 6 juni 1951, *Bull. Ass.*, p. 40, 1952. De regel waarop een inbreuk werd gepleegd was het Koninklijk Besluit van 21 maart 1936. Zie ook, Corr. Liège, 6e Ch., 23 april 1952, *Bull. Ass.*, p. 708, 1952.



de latere wetgeving over arbeidsongevallen werd dit principe opnieuw bevestigd. De wet van 1971 bepaalde dus dat, zelfs als het arbeidsovereenkomst nietig bleek te zijn, de arbeider nog steeds gedekt werd door de wet. In het verslag van de parlementaire commissie verklaarde de Minister voor Sociale Zekerheid De Paepe (christendemocraat) dat het de bedoeling was van deze bepaling om mensen te beschermen wiens overeenkomst nietig was, zoals kinderen onder de 14 of *immigranten zonder een werkvergunning*.<sup>62</sup> Bijgevolg is iedere immigrant, legaal of illegaal, die het slachtoffer wordt van een arbeidsongeval nog steeds gedekt tot op vandaag.

#### 2.5.4.3. AANVULLINGSTEGEMOETKOMINGEN: EEN TIJDELIJKE BEPERKING

Hoewel initieel immigranten aanspraak maakten op bescherming op basis van de wet van 1903, werd later een (tijdelijke) beperkte reserve ingevoerd met betrekking tot aanvullingstegemoetkomingen: in 1926<sup>63</sup> voerde de regering voorwaardelijke *bijkomende* uitkeringen in voor de slachtoffers van arbeidsongevallen in een poging om de ellendige levensomstandigheden van de slachtoffers te verbeteren. In 1944 werden de voorwaarden om deze bijkomende uitkeringen te ontvangen verscherpt.<sup>64</sup> Slachtoffers die voor minder dan 30%<sup>65</sup> arbeidsongeschikt werden, kregen enkel een bijkomende uitkering als hun uitkering onder een bepaald niveau lag, als ze behoeftig waren *en* als ze hun domicilie hadden in België. Deze domicilievoorwaarde was natuurlijk van rechtstreeks belang voor de immigranten. Ze konden namelijk enkel terugkeren naar hun thuisland zonder hun uitkering te verliezen als ze voor meer dan 30% arbeidsongeschikt waren. Als de ongeschiktheid hoger lag dan 30% waren er geen behoeftigheidsvoorwaarden of domicilievereisten. Over het Koninklijk Besluit en Besluit van de Regent werd niet gedebatteerd en er werd geen uitgebreide motivatie gegeven, dus het is gissen naar de reden waarom deze [beperkte] inperking opeens werd ingevoerd. Men zou kunnen aangeven dat zowel de domicilievereiste en de andere voorwaarde om in aanmerking te komen voor bijkomende uitkeringen, namelijk het 'behoefstig' zijn, erop wijzen dat de staat de gedeeltelijk werkongeschikte arbeidskrachten beschikbaar wou houden voor de arbeidsmarkt. De beperkingen waren enkel van kracht op slachtoffers die voor minder dan 30% werkongeschikt waren, een categorie die nog steeds van nut kon zijn. In 1971 werden in de nieuwe wet op de arbeidsongevallen<sup>66</sup> de verschillende uitkeringsregimes samengevoegd die in de loop van verschillende decennia ontstaan waren;

---

<sup>62</sup> Verslag namens de Commissie voor de Tewerkstelling, de Arbeid en de Sociale Voorzorg uitgebracht door de Heer Pede, *Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, 215, p. 41-42.

<sup>63</sup> Koninklijk besluit van 29 december 1926 betreffende het verlenen van speciale tegemoetkomingen aan sommige categorieën van getroffen en door arbeidsongevallen, *B.S.*, 16 januari 1927.

<sup>64</sup> Besluit van de Regent van 19 oktober 1944, betreffende het verlenen van toelagen aan sommige categorieën van door arbeidsongevallen getroffen en, *B.S.* 26 oktober 1944. Zie ook Besluit van de Regent dd. 16 oktober 1945 betreffende het verlenen van toelagen aan sommige categorieën van door arbeidsongevallen getroffen, *B.S.*, 9 november 1945.

<sup>65</sup> Alsook de ascendanten, broers, zussen en kleinkinderen van een slachtoffer van een dodelijk arbeidsongeval (art. 3).

<sup>66</sup> Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, *B.S.*, 24 april 1971.

ook de bijkomende uitkeringen werden opgenomen, echter *zonder* de beperkende voorwaarden.

### 2.5.5. VERDRAGEN

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op het verdragsrechtelijke luik van de arbeidsongevallenregeling, daar de verdragen het beeld over de invloed van immigratie op de open structuur van de welvaartsstaat vervolledigen. De verdragen vormden een sociale beschermingslaag bovenop de nationale sociale wetgeving. Zij droegen tevens bij tot het internationale en territoriale aspect van de welvaartsstaat. Aan de andere kant bevestigden zij echter de bestaande ‘club’ van ‘broederlijke staten’ die een bevoorrechte sociaalrechtelijke status voor elkanders burgers waarborgden.

We gaven reeds aan dat de ‘internationale welvaartsstaatrelaties’ van België een belangrijke rol speelden in de Belgische motivatie om immigranten op te nemen in de nieuwe wet op arbeidsongevallen. De internationale welvaartsstaatrelaties kregen tevens vorm door middel van het sluiten van verdragen. Het sluiten van verdragen over sociale en juridische thema’s begon in de negentiende eeuw en duurde ongeveer tot de jaren 1970. Na de goedkeuring van de arbeidsongevallenwet bleef het internationale luik van deze mijlpaal in de sociale wetgeving erg belangrijk. België werd betrokken in verschillende soorten internationale verdragen met betrekking tot arbeidsongevallen. Ten eerste sloten verschillende landen aparte bilaterale verdragen om de gelijke wettelijke behandeling van hun burgers te verzekeren op het vlak van arbeidsongevallen. Er werden ook verdragen afgesloten om wetsconflicten aangaande arbeidsongevallen te vermijden. Al snel werden multilaterale verdragen populair via de Internationale Arbeidsorganisatie, de Raad van Europa en, natuurlijk, de Europese Economische Gemeenschap in de jaren vijftig. Na WO II nam België deel aan de ondertekening van een nieuwe generatie algemene bilaterale en multilaterale verdragen over de sociale zekerheid, inclusief arbeidsongevallen. We schetsen kort elk van deze vormen van internationale verdragen die België sloot op het vlak van arbeidsongevallen.

#### 2.5.5.1. BILATERALE VERDRAGEN BETREFFENDE ARBEIDSONGEVALLEN

In de eerste plaats sloot België wederkeringsverdragen met Luxemburg (1905),<sup>67</sup> Frankrijk (1906),<sup>68</sup> Argentinië (1924)<sup>69</sup> en Marokko (protectoraat van Frankrijk) (1930)<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Wet van 10 september 1905 tot goedkeuring van de Overeenkomst betreffende het herstel van schade voortvloeiend uit arbeidsongevallen, gesloten op 15 april 1905 tussen België en het Groothertogdom Luxemburg, *B.S.*, 30-31 oktober 1905.

<sup>68</sup> Wet van 7 juni 1906 tot goedkeuring van de Overeenkomst betreffende het herstel van schade voortvloeiend uit arbeidsongevallen, gesloten op 21 februari 1906 tussen België en Frankrijk, *B.S.* van 14 juni 1906.

<sup>69</sup> Wet van 16 januari 1926 tot goedkeuring der Overeenkomst betreffende het herstel der schade voortvloeiend uit arbeidsongevallen, gesloten op 24 december 1924, tussen België en de Argentijnse Republiek, *B.S.*, 9 juli 1933.

waarbij in elk verdrag gestipuleerd werd dat de respectieve burgers dezelfde compensaties en garanties zouden krijgen als de eigen burgers.<sup>71</sup> Deze wederkerigheidsverdragen waren nodig, aangezien er in de wetgeving over arbeidsongevallen van zowel Luxemburg, Marokko en Frankrijk beperkingen opgenomen waren voor buitenlanders die het slachtoffer werden van arbeidsongevallen. Zoals we weten, maakten de Franse beperkingen het voorwerp uit van hevige debatten in het Belgische parlement. De arbeidsongevallenwet van Luxemburg van 1902 bevatte de volgende beperkingen: de uitkering werd opgeschort voor de periode dat het buitenlandse slachtoffer niet in Luxemburg verbleef.<sup>72</sup> Bovendien kregen buitenlandse slachtoffers die besloten Luxemburg voorgoed te verlaten enkel een kapitaal uitbetaald dat gelijkstond aan slechts drie jaar uitkeringen.<sup>73</sup> Dankzij het verdrag werden deze beperkingen geëlimineerd voor Belgische immigranten en forensen. De Belgische regering legde het verdrag met Luxemburg ter stemming voor aan het parlement. In de memorie van toelichting verklaarde de regering dat zij na de invoering van de Belgische wet op de Arbeidsongevallen, gepoogd had ervoor te zorgen dat de Belgische arbeiders konden genieten van “het maximum aan voordelen die de buitenlandse wetgeving bood” en dat er onderhandelingen met verschillende landen waren opgestart, aangezien de meeste buitenlandse wetgeving *voorziet dat er uitzonderingen mogelijk zijn voor de beperkingen die aan buitenlanders worden opgelegd*.<sup>74</sup> De regering<sup>75</sup> onderstreepte ook dat het verdrag met Luxemburg van enorm belang zou zijn voor de vele Belgen die naar Luxemburg pendelden om er in de fabrieken te werken.

De bedoeling van het verdrag met Marokko was om wederkerigheid te verkrijgen, aangezien daar gelijkaardige beperkingen bestonden ten opzichte van buitenlandse arbeiders.<sup>76</sup>

Naast klassieke wederkerigheidsverdragen sloot België ook bilaterale verdragen met Duitsland<sup>77</sup> en Nederland<sup>78</sup> die mogelijke conflicten tussen de verschillende nationale

---

<sup>70</sup> Wet van 8 juli 1931 tot goedkeuring van de Overeenkomst tussen België en de Sjerifeinsche Regering betreffende het herstel der schade voortvloeiend uit arbeidsongevallen, gesloten te Parijs, op 24 juli 1930, *B.S.*, 29 april 1932.

<sup>71</sup> In het verdrag met Frankrijk en Luxemburg werd een uitzondering opgenomen voor gedetacheerde werknemers die gedurende minder dan zes maanden op het grondgebied van het andere land zouden werken, maar die werkzaam bleven voor een bedrijf dat gelegen was op het grondgebied van de eerste partij: voor de periode van detachering bleef de oorspronkelijke regelgeving inzake arbeidsongevallen van kracht.

<sup>72</sup> Art. 48, nr. 2 van de “Loi Luxembourgeoise du 5 avril 1902 relative à l’assurance contre les accidents du travail”.

<sup>73</sup> Art. 49, 3 van dezelfde wet.

<sup>74</sup> Memorie van Toelichting, Ontwerp van wet goedkeurende de op 5 april 1905 tussen België en het Groothertogdom Luxemburg gesloten overeenkomst betreffende de vergoeding der uit arbeidsongevallen ontstane schade, *Doc. Parl.*, Kamer, 1904-1905, nr. 191, p. 612.

<sup>75</sup> Minister van Buitenlandse Zaken P. De Favereau en Minister van Arbeid en Industrie Francotte.

<sup>76</sup> Zie *Doc. Parl.*, Kamer, 1930-31, 26 februari 1931, nr. 112. De Dahir betreffende arbeidsongevallen bepaalde dat buitenlandse slachtoffers die Marokko verlieten slechts een compensatie zouden krijgen voor een bedrag dat slechts drie maal de jaarlijkse uitkering bedroeg. De nabestaanden van het slachtoffer verkregen evenmin recht op een uitkering als zij niet in het land woonden op het ogenblik van het ongeval. De Dahir bepaalde wel dat het mogelijk was om deze bepalingen te wijzigen via internationale verdragen met landen die gelijkaardige voordelen verleenden aan Marokkaanse burgers.

wetgevingen inzake arbeidsongevallen moesten oplossen. Een wederkerigheidsverdrag met Duitsland werd niet nodig geacht, omdat deze wederkerigheid *reeds verkregen was* door middel van *unilaterale verklaringen* door beide landen: België dankzij de inclusieve wetgeving en Duitsland via een Verordening van 1906 die Belgische arbeiders uitdrukkelijk vrijstelde van de domicilievereisten voor buitenlanders in de Duitse verzekeringswet.<sup>79</sup> Nederland sloot evenmin buitenlanders uit in de arbeidsongevallenwet, noch legde het domicilievereisten op.<sup>80</sup> In de verdragen werd het werklandprincipe (*lex loci laboris*)<sup>81</sup> vastgelegd.<sup>82</sup>

#### 2.5.5.2. MULTILATERAAL VERDRAG BETREFFENDE ARBEIDSONGEVALLEN

Op multilateraal niveau ratificeerde België de ILO-conventie van 1925 over de gelijke behandeling van buitenlandse arbeiders en burgers op het vlak van schadevergoedingen voor arbeidsongevallen (Conventie Nr. 19).<sup>83</sup> De regering legde het verdrag voor ter ratificatie en

---

<sup>77</sup> Wet van 8 januari 1913 tot goedkeuring van de Overeenkomst betreffende de verzekering tegen arbeidsongevallen, op 6 juli 1912 te Berlijn tussen België en het Duitse Rijk gesloten, *B.S.*, 22 januari 1913.

<sup>78</sup> Wet van 21 juli 1921 tot goedkeuring van de Overeenkomst betreffende de verzekering tegen arbeidsongevallen, gesloten in Den Haag op 9 februari 1921, tussen België en Nederland, *B.S.*, 28 mei 1922.

<sup>79</sup> De Duitse beperkingen voor buitenlandse arbeiders waren de volgende: buitenlandse slachtoffers van arbeidsongevallen in Duitsland kregen geen uitkering als hun gebruikelijke woonplaats zich niet in Duitsland bevond. Bovendien kon de familie van het slachtoffer geen uitkering krijgen als hun gebruikelijke woonplaats zich niet in Duitsland bevond op het moment van het ongeval (zie Davignon, J. en Hubert, Arm., *Exposé des motifs, Loi approuvant le Convention relative à l'assurance contre les accidents du travail* conclude à Berlin, le 6 juillet 1912, entre la Belgique et l'Empire d'Allemagne – zie supra)

<sup>80</sup> Memorie van Toelichting, Wetsontwerp tot goedkeuring der Overeenkomst betreffende de ongevallenverzekering gesloten te 's Gravenhage, den 9 februari 1921 tusschen België en Nederland, *Doc. Parl.*, Kamer, 1920-1921, nr. 222, p. 537. Wat de verdragen wel bepaalden was welke wetgeving van toepassing zou zijn als een *bedrijf* dat opgericht was in één land activiteiten zou ontplooiën in het andere land.

<sup>81</sup> Met Duitsland werd er een uitzondering gemaakt voor de eerste zes maanden van activiteit op het grondgebied van de andere. Met Nederland werd er echter een grote uitzondering gemaakt (art. 2) met betrekking tot het werklandprincipe: als arbeiders gedetacheerd werden naar een ander land, maar zijn domicilie bleef in het land waar zijn werkgever geregistreerd was, zou de arbeider nog steeds gedekt zijn door de arbeidsongevallenwet van dat land, zelfs na 6 maanden arbeid in dat andere land. De reden voor deze minder uitgebreide bepaling dan anders was de volgende: artikel 9 van de Nederlandse wet op arbeidsongevallen bepaalde dat de uitkeringen doorliepen zolang de arbeider voor een Nederlands bedrijf werkte (zie Memorie Van Toelichting vorige voetnoot – ondertekend door de Minister van Buitenlandse Zaken Jaspar, H. en de Minister van Industrie, Arbeid en Bevoorrading Wauters, J.)

<sup>82</sup> Met Duitsland werd ook overeengekomen dat bedrijven die door de staat werden bestuurd onder hun eigen nationale wetgeving vielen. Ook werd in de verdragen bepaald dat transportbedrijven onder de wetgeving vielen van het land waarin ze geregistreerd waren.

<sup>83</sup> Wet van 23 juli 1927 tot goedkeuring der Overeenkomsten opgemaakt te Genève door de Internationale Arbeidsconferentie, en betreffende respectievelijk het herstel van schade veroorzaakt door beroepsziekten, het herstel van arbeidsongevallen en de gelijkheid van behandeling der vreemde en nationale arbeiders in zake herstel van arbeidsongevallen, *B.S.* van 19 november 1927. Het andere verdrag dat geratificeerd werd door dezelfde wet was een algemeen verdrag van de ILO over arbeidsongevallen. Het gevolg van dit verdrag voor België was dat het personeel toepassingsgebied uitgebreid moest worden naar nijverheden die niet opgelijst stonden in de wet van 1903 waar meestal minder dan 5 personen tewerkgesteld waren, alsook naar commerciële bedrijven en landbouwbedrijven waar meestal minder dan 3 personen tewerkgesteld waren (zie Memorie van Toelichting – volgende voetnoot, p. 921).

plaatste het in de context van ‘het Vredesverdrag van Versailles’ (art. 427). Dat Vredesverdrag van Versailles onderkende specifiek het belang – vanuit een internationaal perspectief – van het oprichten van zo uniform mogelijke werkomstandigheden tussen de verschillende landen; het somde verschillende methodes op om de billijke economische behandeling van alle arbeiders te verzekeren die in de lidstaten van de Internationale Arbeidsorganisatie verbleven.<sup>84</sup> Het verdrag bepaalde dat alle burgers van de *lidstaten* die het verdrag geratificeerd hebben een gelijke behandeling moeten krijgen, zonder verblijfsvoorwaarden te stellen.<sup>85</sup> De Belgische regering verklaarde dat er niets zou veranderen voor de Belgische werkgevers, aangezien België buitenlanders reeds op dezelfde manier behandelde als Belgen, maar dat de regering hoopte dat alle leden het verdrag zouden ratificeren aangezien België nog geen wederzijdse overeenkomst had afgesloten met alle landen waar Belgen tewerkgesteld waren.<sup>86</sup> Het verdrag werd algemeen geratificeerd (vandaag door 120 landen).<sup>87</sup>

### 2.5.5.3. ALGEMENE BILATERALE VERDRAGEN OVER DE SOCIALE ZEKERHEID

Vanaf de jaren 1940 hadden de welvaartsstaten een voldoende maturiteit bereikt om algemene sociale zekerheidsverdragen te beginnen sluiten. Deze algemene bilaterale verdragen bevestigden het *lex loci laboris*-principe en het niet-discriminatie principe tussen de burgers van beide landen. Tot aan de jaren vijftig werden er enkel verdragen gesloten met de gevestigde club van Europa: met Frankrijk (1948)<sup>88,89</sup>, Italië (1948)<sup>90</sup>, Luxemburg (1949).<sup>91</sup>

<sup>84</sup> Parafraze van p. 923 van de “Memorie Van Toelichting – Wetsontwerp tot goedkeuring der ontwerpen van Overeenkomst opgemaakt te Genève door de Internationale Arbeidsconferentie” – zie vorige voetnoot, *Parl. St.*, Kamer, 1925-1926, nr. 152, p. 919.

<sup>85</sup> Zie art. 1 en 2 – het verdrag bepaalt ook dat er uitzonderingen gemaakt kunnen worden voor detacheringen en dat de leden elkaar moeten bijstaan in de toepassing van hun respectieve wetgeving (art. 4). Ook bepaalt het verdrag dat de leden die hierover nog geen wetgeving hadden goedgekeurd, dat zouden doen (art. 3).

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 924.

<sup>87</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifice.pl?C019>. Tegen 1930 hadden de volgende landen het geratificeerd: Oostenrijk (1928), België (1927), Bulgarije (1929), Cuba (1928), Denemarken (1928), Finland (1927), Frankrijk (1928), Duitsland (1928), Hongarije (1928), India (1927), Italië (1928), Japan (1928), Letland (1928), Luxemburg (1928), Myanmar (1927), Nederland (1927), Noorwegen (1929), Pakistan (1927), Polen (1928), Portugal (1929), Zuid-Afrika (1926), Spanje (1929), Zweden (1926), Zwitserland (1929), UK (1926)

<sup>88</sup> Wet van 2 juni 1949 tot goedkeuring van de Algemene Overeenkomst tussen België en Frankrijk betreffende de maatschappelijke zekerheid, van het aanvullend akkoord betreffende het op de grens- en de seizoenarbeiders toepasselijk regime der maatschappelijke zekerheid, van het aanvullend akkoord betreffende het op de arbeiders in de mijnen en in de er mee gelijkgestelde inrichtingen toepasselijk regime der maatschappelijke zekerheid, van het protocol betreffende de vergoeding aan bejaarde loonarbeiders en de tijdelijke vergoeding aan oude lieden, en van het protocol betreffende de werkloosheidsvergoedingen, getekend op 17 januari 1948, te Brussel, alsmede van de aanhangsels, getekend op 9 augustus 1948, te Parijs, *B.S.*, 29 juli 1949.

<sup>89</sup> Ter vervanging van het verdrag van 1906.

<sup>90</sup> Wet van 2 juni 1949 tot goedkeuring der Overeenkomst betreffende de Sociale Verzekeringen tussen België en Italië, ondertekend op 30 april 1948, te Brussel, *B.S.*, 14 augustus 1949.

<sup>91</sup> Wet van 23 maart 1951 houdende goedkeuring van de Algemene Overeenkomst tussen België en het Groothertogdom Luxemburg, betreffende de maatschappelijke zekerheid en het Aanvullend Akkoord betreffende het regime van maatschappelijke zekerheid dat van toepassing is op de arbeiders in de mijnen en ondergrondse groeven, ondertekend te Luxemburg, op 3 december 1949, *B.S.*, 5 april 1951.

Vanaf de jaren vijftig werden er verdragen gesloten met zowel landen uit de club als landen die een paar decennia eerder nooit tot die club hadden kunnen behoren. In chronologische volgorde sloot België verdragen met de volgende landen: Joegoslavië (1954)<sup>92</sup>, San Marino (1955)<sup>93</sup>, Spanje (1956)<sup>94</sup>, VK (1957)<sup>95</sup>, Griekenland (1958)<sup>96</sup>, Duitsland (1958)<sup>97</sup>, Polen (1967)<sup>98</sup>, Portugal (1970)<sup>99</sup>, Israël (1971)<sup>100</sup>, Zwitserland (1975)<sup>101</sup>, Oostenrijk(1977)<sup>102</sup>, Turkije (1968)<sup>103</sup>, Marokko (1968)<sup>104</sup>, Algerije (1968)<sup>105</sup>, Tunesië (1975)<sup>106</sup>. De verdragen

---

<sup>92</sup> Wet van 4 juli 1956 houdende goedkeuring van het verdrag tussen België en Joegoslavië betreffende de sociale zekerheid, ondertekend op 1 november 1954, te Belgrad, *B.S.*, 1 september 1956.

<sup>93</sup> Wet van 4 juli 1956 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag tussen het Koninkrijk België en de Republiek San Marino, ten einde de toepassing van de Belgische wetgeving inzake sociale zekerheid en de Sammarinaanse wetgeving inzake sociale zekerheid en kinderbijslag op de onderdanen van beide landen te ordenen, ondertekend op 22 april 1955, te Brussel, *B.S.*, 6 oktober 1956.

<sup>94</sup> Wet van 12 maart 1958 houdende goedkeuring van het Verdrag tussen België en Spanje, betreffende de sociale zekerheid, gesloten te Brussel, op 28 november 1956, *B.S.*, 18 mei 1958.

<sup>95</sup> Wet van 15 april 1958 houdende goedkeuring van het verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen Zijne Majesteit de Koning der Belgen en Hare Majesteit de Koningin van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en van Hare Overige Koninkrijken en Gebiedsdelen, Hoofd van het Commonwealth, en van het protocol betreffende de prestaties in natura, ondertekend op 20 mei 1957, te Brussel, *B.S.*, 31 mei 1958.

<sup>96</sup> Wet van 10 augustus 1960 houdende goedkeuring van het algemeen verdrag tussen België en Griekenland betreffende de sociale zekerheid, ondertekend op 1 april 1958, te Athene, *B.S.*, 24 januari 1961.

<sup>97</sup> Wet van 21 januari 1963 houdende goedkeuring van volgende internationale akten: a) Algemeen Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Bondsrepubliek Duitsland ... ondertekend op 7 december 1957, te Bonn, *B.S.*, 21 februari 1964.

<sup>98</sup> Wet van 1 april 1967 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag tussen het Koninkrijk België en de Volksrepubliek Polen, betreffende de sociale zekerheid, gesloten te Brussel, op 26 november 1965, *B.S.*, 19 augustus 1967.

<sup>99</sup> Wet van 27 maart 1972 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Portugal en van het Bijgevoegd Protocol, gesloten te Lissabon op 14 september 1970, *B.S.*, 16 maart 1973.

<sup>100</sup> Wet houdende goedkeuring van de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Staat Israël, gesloten te Brussel op 5 juli 1971, *B.S.*, 18 april 1973.

<sup>101</sup> Wet van 18 februari 1977 houdende goedkeuring van het Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Zwitserse Bondsstaat, en van het Slotprotocol, gesloten te Bern op 24 september 1975, *B.S.*, 13 mei 1977. Het verdrag met Zwitserland bepaalt de vrijheid van woonplaats iets duidelijker, met meer administratieve details, zie art. 27.

<sup>102</sup> Wet van 9 augustus 1978 houdende goedkeuring van de Overeenkomst over de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Oostenrijk, en van het Slotprotocol, gesloten te Brussel op 4 april 1977, *B.S.*, 1 december 1978. De details van de overeenkomst zijn gelijkaardig aan die van de Zwitserse.

<sup>103</sup> Wet van 26 februari 1968 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag tussen het Koninkrijk België en de Republiek Turkije betreffende de Sociale Zekerheid, gesloten te Brussel op 4 juli 1966, *B.S.*, 10 april 1966. Zie ook: Wet van 2 februari 1981 houdende goedkeuring van het Verdrag, gesloten te Brussel op 13 december 1978, tot herziening van het Algemeen Verdrag tussen het Koninkrijk België en de Republiek Turkije, betreffende de sociale zekerheid gesloten te Brussel op 4 juli 1966, *B.S.*, 19 juni 1981.

<sup>104</sup> Wet van 20 juli 1970 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko, gesloten te Rabat op 24 juni 1968, *B.S.*, 25 juni 1971.

<sup>105</sup> Wet van 3 juli 1969 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Democratische Volksrepubliek Algerije, en van het bijgevoegd Protocol, gesloten te Brussel op 27 februari 1968, *B.S.*, 25 oktober 1969.

<sup>106</sup> Wet van 4 augustus 1976 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Tunesië, en van het Protocol, gesloten te Tunis op 29 januari 1975, *B.S.*, 23 oktober 1976.

elimineerden alle mogelijke discriminatie tegen hun respectieve burgers en schrapten de verblijfsvoorwaarde.<sup>107</sup>

#### 2.5.5.4. ALGEMENE MULTILATERALE SOCIALE ZEKERHEIDSVRDRAGEN

In de jaren vijftig begon de Raad van Europa multilaterale verdragen op stellen over sociale thema's. De arbeidsongevallen werden opgenomen in de 'Europese Interim-Overeenkomst betreffende Sociale Zekerheid, Met Uitsluiting van de Regelingen voor Ouderdom, Invaliditeit en Overlijden', ondertekend in 1953 en van kracht in België vanaf mei 1957.<sup>108</sup> Het verdrag omvatte alle wetgeving inzake sociale zekerheid op het vlak van ziekte, moederschap, overlijden, *arbeidsongevallen*, werkloosheid en kinderbijslag. Het verdrag bepaalde ook dat de burgers van de ondertekenende landen recht hadden op uitkeringen onder dezelfde voorwaarden als de burgers van iedere andere ondertekende partij. Voor arbeidsongevallen werd de voorwaarde ingevoerd dat men diende te verblijven op het grondgebied van één van de ondertekende partijen (art. 2).

In 1964 voerde de Raad van Europa een Europese code in over Sociale Zekerheid die bepaalde dat lidstaten "ernaar zouden streven een speciaal instrument in het leven te roepen met betrekking tot de sociale zekerheid van buitenlanders en migranten, in het bijzonder met betrekking tot de gelijke behandeling in vergelijking met eigen burgers en het behoud van opgebouwde rechten en rechten die men aan het opbouwen is (art. 73)'. Deze poging werd uiteindelijk de Europese Conventie over Sociale Zekerheid, ondertekend in 1972 en van kracht werd in België in 1986.<sup>109</sup> Deze conventie verving de bilaterale verdragen inzake sociale zekerheid tussen twee partijen, alsook de hierboven vermelde interim-overeenkomst, zij verzekerde gelijke behandeling.

#### 2.5.5.5. DE EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP

Zoals bekend, is de meest nauw verbonden club van 'broederstaten' de Europese Economische Gemeenschap (de latere EU) opgericht in 1957. De stichters waren Frankrijk, Italië, Duitsland, België, Nederland en Luxemburg. Het Verdrag van Rome bracht Europese wetgeving met zich mee om de ontwikkeling van een interne markt te vergemakkelijken door

---

<sup>107</sup> Enkel expliciet met Frankrijk en Luxemburg voor de bijkomende uitkeringen; met Joegoslavië, San Marino, Spanje, Griekenland, Polen, Portugal, Israël, Turkije, Marokko en Algerije stond uitdrukkelijk het omgekeerde vermeld in de verdragen, namelijk dat men een inwoner moest zijn om aanspraak te kunnen maken op uitkeringen toegekend op basis van behoefte. De Franse en Luxemburgse overheid was ook belast met het onderzoeken van de staat van behoefte van de betrokkene.

<sup>108</sup> Europese interim-overeenkomst over sociale zekerheid, behalve regelingen voor ouderen, invaliden en nabestaanden en bijhorend protocol, Parijs, 11 december 1953.

<sup>109</sup> Europese Conventie over Sociale Zekerheid, Parijs, 14 december 1972; van kracht op 1 maart 1977. Het betrof de volgende thema's: ziekte- en moederschapuitkeringen; invaliditeitsuitkeringen; ouderdomspensioenen; uitkeringen voor beroepsongevallen en -ziekten; overlevingspensioenen; uitkeringen voor beroepsongevallen en -ziekten; uitkeringen bij overlijden; werkloosheidsuitkeringen; kinderbijslagen.

vrij verkeer van werknemers binnen de gemeenschap. De coördinatie van sociale zekerheidssystemen en gelijke behandeling inzake sociale voordelen was terzake een vereiste. De Europese Gemeenschap voorziet "vrij verkeer van personen" over de grenzen van de lidstaten heen.<sup>110</sup> De Raad nam daartoe de "Verordening 1612/68 over de vrijheid van verkeer van werknemers in de gemeenschap" aan.<sup>111</sup> De verordening bepaalt dat een werknemer/inwoner van een lidstaat dezelfde sociale voordelen moet genieten als nationale werknemers (art. 7, 2). Bovendien heeft de Europese Raad verordeningen goedgekeurd om de sociale zekerheidssystemen te coördineren, zodat de 'gelijke behandeling onder de verschillende nationale wetten' verzekerd zou zijn voor die burgers die in andere lidstaten werkzaam zijn.<sup>112</sup> Hiervoor heeft de Raad Verordening Nr. 1408/71 goedgekeurd 'betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen' in 1971. De voorganger van deze Verordening was Verordening Nr. 3 betreffende de sociale zekerheid van migrerende arbeiders.<sup>113</sup>

### 3. DE BELGISCHE KINDERBIJSLAGREGELING

De tweede sociale zekerheidstak die we in dit CSB-bericht bestuderen betreft de kinderbijslagregeling, die ingevoerd werd in 1930.<sup>114</sup> De kinderbijslagwet werd bijna dertig jaar na de arbeidsongevallenregeling ingevoerd en legt dan ook een andere dynamiek in het parlement bloot wat betreft de houding t.a.v. de aanwezigheid van immigranten. Toch bemerken we ook in het geval van de kinderbijslagen een sterke invloed van de aanwezigheid van immigranten op het territorialiteitsprincipe in de sociale zekerheid. Vooraleer we ingaan op de eigenlijke wetgevende activiteiten, schetsen we eerst de veranderde immigratie-situatie van 1930, de economische context, alsook de grote lijnen van de ingevoerde kinderbijslagregeling.

---

<sup>110</sup> Art. 42 van de Geconsolideerde versie van het verdrag ter oprichting van de Europese Gemeenschap, *O.J. C* 325 van 24 december 2002.

<sup>111</sup> Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 het vrije verkeer van arbeiders binnen de Gemeenschap, *O.J. L.* 257, 19 oktober 1968, p. 0002-0012.

<sup>112</sup> Preambule van de Verordening van de Raad nr. 1408/71 van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden, zelfstandigen en hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, *O.J. L.* 149, 5 juli 1971, p. 2.

<sup>113</sup> Verordening nr. 3 van de Raad van 3 december 1958 betreffende de sociale zekerheid van migrerende arbeiders, *O.J. B.* 030, 16 december 1958, p. 0561.

<sup>114</sup> Wet houdende veralgemeening van de gezinsvergoedingen van 4 augustus 1930, *B.S.* 4 september 1930.



### 3.1 IMMIGRATIE IN BELGIË

Het aantal immigranten in België bedroeg in 1930 339.799; of 3,9% van de totale bevolking<sup>115</sup>. Hun nationaliteit varieerde: sommigen kwamen uit buurlanden zoals Frankrijk, Nederland en Duitsland, anderen kwamen van verderaf gelegen landen zoals Italië, Polen, Tsjechië, Hongarije en Joegoslavië. Er vertoefden ook Russische, Armeense en Joodse vluchtelingen op Belgisch grondgebied.

Hoewel de informele/illegale<sup>116</sup> migratie nog steeds vaak voorkwam, vond er steeds meer georganiseerde immigratie plaats. In 1929 en 1930 rekruteerde de Belgische steenkoolnijverheid rechtstreeks werknemers uit Polen en Tsjecho-Slowakije, Joegoslavië en Italië. Andere bedrijfstakken deden hetzelfde, maar in mindere mate: de staal-, glas- en chemische nijverheid. Er werd ook een structuur opgezet om Poolse en Hongaarse werknemers in te huren als huisknechten<sup>117</sup>. De afwezigheid van socialisten in de regering had tot gevolg dat er minder weerstand was tegen de wensen van de werkgevers om arbeidsmigranten in te huren, vanwege de grote nood aan arbeidskrachten tijdens de economische boom van 1929. Tegen januari 1931 waren er 30.506 buitenlandse mijnwerkers (17% van de beroepsbevolking) uit Italië, Polen, Tsjecho-Slowakije en Joegoslavië<sup>118</sup>. De werkgevers in de steenkoolnijverheid beschouwden de arbeidsmigranten als broodnodige werkkrachten, om het harde werk te verrichten dat de Belgen steeds meer weigerden. Bovendien werden de arbeidsmigranten gezien als gedweeër en meer bereid om handenarbeid te verrichten. Het was echter niet eenvoudig om te verhinderen dat zij weer vertrokken of oproer veroorzaakten. Het harde werk dat zij moesten verrichten hadden de meesten immers bij hun recrutering niet voor ogen gehad en bovendien hadden zij vaak geen ervaring (bv. ingehuurde Poolse boeren). De werkgevers probeerden het werk aantrekkelijker te maken, bijvoorbeeld door het gezin mee te laten overkomen. Het feit dat sommige werkgevers de kinderbijslageregeling voor arbeidsmigranten steunden, moet in dit licht gezien worden<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> *Op. cit.*, XIV.

<sup>116</sup> Toen was het nog eenvoudig om aan verblijfsdocumenten te komen. De administratieve boete van 150 frank om illegale immigratie tegen te gaan werd maar zelden opgelegd, p. 126.

<sup>117</sup> P. 125.

<sup>118</sup> *Op. cit.*, p. 117.

<sup>119</sup> Tijdens de Depressie staakten de socialistische en christendemocratische bonden hun pogingen om de buitenlandse arbeidsmigranten te organiseren in vakbonden en riepen ze op tot het ontslag van de arbeidsmigranten om te verhinderen dat de Belgische werknemers hun job zouden verliezen – een beleidsdoel dat ook gesteund werd door het Ministerie van Arbeid. De meeste werkgevers hebben dit gedaan, waardoor het aantal arbeidsmigranten hoofdzakelijk beperkt werd tot de mijnsector. De ontslagen arbeidsmigranten keerden massaal terug naar hun land van oorsprong, namen hun toevlucht tot de landbouw of gingen in dienst als huisknecht of dienstmeid. Enkel in de mijnsector werden niet alle arbeidsmigranten ontslagen, hetgeen de vakbonden (vooral de christendemocratische bond) en het Ministerie van Arbeid (dat de kostprijs van de werkloosheidsuitkeringen wou terugdringen) erg misnoegde.

### 3.2 MEER REGELGEVING VAN DE STAAT ROND IMMIGRATIE<sup>120</sup>

Veel van de principes van de oude, liberale wetgeving van het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw waren nog van kracht in 1929. Als ze zich na aankomst lieten registeren in het bevolkingsregister verkregen immigranten automatisch een verblijfsvergunning na vier maanden. Bepaalde nationaliteiten zoals Fransen, Italianen en Tsjecho-Slovaken moesten geen visum aanvragen. Andere immigranten zoals Polen en Duitsers hadden wel een visum nodig. Enerzijds beoogde het immigratiebeleid tussen 1929 en 1932 dat het conservatieve establishment had uitgetekend, maatregelen te nemen tegen de buitenlandse communistische activisten onder de arbeidsmigranten.<sup>121</sup> Dit beleid leidde tot massale uitzettingen. Anderzijds verwierf het migratiebeleid ook een sociale dimensie. De christendemocratische Minister van Nijverheid, Arbeid en Sociale Voorzorg, Mr. Heyman hield zich niet enkel bezig met het opstellen van sociale wetgeving, maar koesterde ook de ambitie om een grotere invloed te hebben op het migratiebeleid, teneinde meer controle te verwerven over de nationale arbeidsmarkt. Hij verkreeg een wijziging in de administratieve behandeling van arbeidsmigranten in die zin dat het ministerie van Justitie pas een visum kon verlenen nadat zijn ministerie het arbeidscontract had goedgekeurd. De Minister van Justitie Janson bepaalde dat buitenlanders die een visum nodig hadden om het land binnen te komen dat visum niet meer in België konden verkrijgen (aangezien er een paspoort en goedgekeurd arbeidscontract vereist was het land binnen te mogen). Hoewel er niet al te streng werd toegezien op het voorleggen van een goedgekeurd arbeidscontract tijdens de economische boom van 1929 (er was een enorm tekort aan arbeidskrachten en de immigratie steeg sterk), werd de vereiste om een visum buiten België te halen onmiddellijk ingevoerd, vanwege de bovenvermelde politieke redenen. Toen de economische depressie toesloeg in België in 1930 werd er ook streng toegezien op de voorwaarde om een goedgekeurd arbeidscontract te kunnen voorleggen. De Belgische consulaten in het buitenland aanvaardden enkel arbeidscontracten die goedgekeurd waren door het ministerie<sup>122</sup>.

Op 15 december 1930, hetzelfde jaar dat de kinderbijslagwet werd goedgekeurd, voerde het parlement een nieuwe immigratiewet in die de oude principes afschafte. Vanaf dan moesten alle immigranten die naar België kwamen werken een goedkeuring verkrijgen van het Ministerie van Justitie, hetgeen enkel mogelijk was als het arbeidscontract was goedgekeurd door het Ministerie van Arbeid. Enkel de Franse werknemers werden vrijgesteld van deze beperkingen, aangezien België zich bewust was van het grote aantal Belgen dat werkzaam was in Frankrijk. Deze bezorgdheid was ook sterk aanwezig in het debat over de Kinderbijslag, zoals we later zullen zien<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Voor een diepgaande analyse van het immigratiebeleid in deze periode, zie Frank Caestecker, *Op. cit.*, hoofdstuk 6, p. 111-153.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 143.

### 3.3 ECONOMISCHE CONTEXT

De kinderbijslagwet werd besproken en goedgekeurd op een moment van transitie tussen de economische boom van 1929 en de grote depressie die verschillende jaren zou duren. Op het ogenblik dat het debat gevoerd werd, echter, waren de gevolgen van de wereldwijde depressie nog niet sterk doorgedrongen tot België (dat zou pas later dat jaar gebeuren)<sup>124</sup>. Op het ogenblik van het parlementaire debat was de regering-Jaspar II<sup>125</sup> aan de macht. Deze bestond uit een coalitie van de traditionele, conservatieve katholieke partij en de liberale partij. De katholieke partij bestond echter uit een alsmaar grotere groep christendemocraten<sup>126</sup> die afkomstig waren uit de christelijke arbeidersbeweging. De christendemocraten vonden hun regeringsvertegenwoordiger in de persoon van de Minister van Nijverheid, Arbeid en Sociale Voorzorg Hendrik Heyman, die tot dan voorzitter was van het ACW.

### 3.4 DE DETAILS VAN DE KINDERBIJSLAGREGELING

De kinderbijslagwet voerde een veralgemening van de kinderbijslagen in,<sup>127</sup> waarop Belgische loontrekkenden recht hadden. De wet verplichtte alle Belgische werkgevers om lid te worden van een ‘verrekenkas’, waaraan ze een vaste maandelijkse bijdrage moesten betalen per werknemer. Verschillende werkgevers verenigden zich in één verrekenkas die dan in eigen beheer de inning van de werkgeversbijdragen en de uitbetaling van de kinderbijslag aan hun werknemers verzorgde. Iedere loontrekkende<sup>128</sup> met kinderen had recht op een maandelijkse bijslag per kind. Het bedrag van de kinderbijslag nam toe per bijkomend kind (art. 18)<sup>129</sup>. Deze kassen waren voordien – op het einde van de Eerste Wereldoorlog – reeds

---

<sup>124</sup> De Koster, M., *Op. cit.*, p. 131.

<sup>125</sup> 22 november 1927- 21 mei 1931.

<sup>126</sup> De christendemocratische vleugel (die haar oorsprong vond in de christelijke arbeidersbeweging) van de conservatieve katholieke partij was voorstander van een christelijk sociaal activisme op een politieke manier. Pas in 1905 erkenden de Belgische bisschoppen de christendemocratische beweging als een onafhankelijke groep binnen de katholieke partij, naast de conservatieve alliantie, zie Witte, E. en Craeybeckx, J., *Politieke geschiedenis van België sinds 1830, spanningen in een burgerlijke democratie*, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 535, 1981.

<sup>127</sup> De wet was niet de eerste van die aard: een eerdere wet uit 1928 (14 april) verplichtte alle werkgevers die voor een overheid werkten of voor een concessiehouder van een overheidsdienst om een rekenkas op te richten om zo kinderbijslag te kunnen uitkeren aan de arbeiders. Vóór 1928, namelijk sinds het einde van de Eerste Wereldoorlog volgden de Belgische industriëlen het voorbeeld van een aantal Franse werkgevers. Verschillende Franse werkgevers hadden zich namelijk in één verrekenkas verenigd en de kassen verzorgden in eigen beheer de inning van de werkgeversbijdragen en de uitbetaling van kinderbijslag aan hun werknemers. De eerste Belgische verrekenkas werd in 1921 opgericht in Verviers. De wet van 1930 breidde dit systeem uit naar alle werkgevers, en de werkgevers waren verplicht zich aan te sluiten bij een verrekenkas die door de staat was goedgekeurd (meestal opgericht door de werkgevers), zie Chlepner, B.S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Brussel, Institut de Sociologie Solvay, 435 p., 1956.

<sup>128</sup> Artikel 2 van de wet geeft een lijst met types loontrekkenden die sowieso onder de wet vallen, zoals bijvoorbeeld handelsvertegenwoordigers en vissers zonder eigen boot.

<sup>129</sup> Voor meer informatie over de details van de wet, zie bv. M. De Koster, *Kostbare kinderen*, *Op. cit.*; Ministerie van Sociale Voorzorg - Juridische Studieën, *Beknopt overzicht van de sociale zekerheid in België*, Brussel, p. 189-213, 1990; Chlepner, B.S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Brussel, Institut de Sociologie Solvay, p. 312-313, 1956.

opgericht als privé-initiatief van een aantal Belgische industriëlen. Ze volgden hiermee het voorbeeld van een aantal Franse werkgevers.

### **3.5 IMMIGRANTEN EN DE KINDERBIJSLAGREGELING: TERRITORIALITEIT OF NATIONALITEIT?**

In tegenstelling tot de arbeidsongevallenregeling waarin het territorialiteitsprincipe onmiddellijk de bovenhand haalde, ving het wetsontwerp voor de kinderbijslagregeling aanvankelijk wel aan met het territorialiteitsprincipe, maar werd de uiteindelijke wet toch georganiseerd op basis van het nationaliteitsprincipe – hoewel in de praktijk het territorialiteitsprincipe toch werd toegepast! De competitie tussen het territorialiteitsprincipe en het nationaliteitsprincipe in de kinderbijslagen-geschiedenis is dus ietwat complexer dan bij de arbeidsongevallen.

Het oorspronkelijke wetsontwerp bepaalde dat immigranten recht hadden op kinderbijslag nadat ze minstens één jaar lang in België verbleven hadden. De uiteindelijke wet bepaalde echter dat de kinderbijslagen enkel toegekend werd aan werknemers met de Belgische nationaliteit. Het stond de verrekenkassen<sup>130</sup> daarbij vrij om vrijwillig immigranten op te nemen in hun lijst met begunstigden. Er werd aan toegevoegd dat dit later mogelijk verplicht zou worden via een Koninklijk Besluit. De criteria gehanteerd voor deze wetgeving waren dus gebaseerd op ‘nationaliteit’ (met een vrijwillige ‘territorialiteit’).

De omslag van een relatief open ontwerp ten aanzien van immigranten naar de eerder restrictieve wet was het gevolg van de specifieke dynamiek van het parlementaire debat. Tijdens het debat had niemand bezwaar tegen het opnemen van de immigranten als dusdanig. In plaats van een discussie over de in- of exclusie van immigranten, werd het debat gestuurd in de richting van discussies over bepaalde groepen werknemers – grensarbeiders, die niet waren opgenomen in het oorspronkelijke ontwerp. De parlementsleden wilden ervoor zorgen dat deze groepen – *bovenop de reeds opgenomen immigranten* – ook deel uitmaakten van het wetsontwerp. De twee groepen werknemers waren forenzen: Fransen die naar België pendelden om er te werken, maar in Frankrijk woonden, alsook Belgen die in Frankrijk werkten, maar in België woonden. De politici wilden goede ‘internationale welvaartsstaat-relaties’ met Frankrijk, dus het accent in het debat verschoof van algemene inclusie naar het opstarten van bevoorrechte relaties met Frankrijk.

Zoals we echter zullen zien, zou deze initiële uitsluiting geen effect hebben op de immigranten in de praktijk. Na de invoering van de kinderbijslagregeling werden immigranten via verschillende alternatieve ‘routes’ toch opgenomen, waarna ze uiteindelijk formeel werden opgenomen.

---

<sup>130</sup> Verrekenkassen zijn meestal lokaal georganiseerde instellingen die geld uitkeren aan werknemers die hiervoor in aanmerking komen. Deze werden opgericht door groepen werkgevers na WO I.

In de volgende paragrafen worden het wetsontwerp en het parlementair debat besproken.

### 3.5.1. HET WETSONTWERP EN DE MEMORIE VAN TOELICHTING

#### 3.5.1.1. ALGEMEEN

Initieel werd voorgesteld dat iedere loontrekkende met kinderen recht zou hebben op een maandelijks bijslag per kind. Dit bedrag zou toenemen per bijkomend kind.<sup>131</sup> Minister Heyman stelde de algemene invoering van de kinderbijslag voor als antwoord op twee aan elkaar gerelateerde kwalen: de ellendige leefomstandigheden van de werkende klasse en de denataliteit. Men vond dat het loon van een arbeider te laag was om een gezin van meer dan één of twee kinderen te kunnen onderhouden.<sup>132</sup> Als gevolg van het schrijnende gebrek aan middelen liep de gezondheid en de moraliteit van de kinderen gevaar. De huisvrouw moet opnieuw in staat gesteld worden “om hare voor de maatschappij en de Natie zoo voordelige zending op waardige wijze te vervullen”, en zo “heilige wet der kindervoortbrengst” te eerbiedigen. In dit opzicht was een algemene kinderbijslag – volgens de minister – een praktische manier om het gezinsinkomen aan te vullen. Dit lag in de lijn van de pauselijke encycliek *Rerum Novarum* uit 1891, waarin de paus opriep om de ‘matigen en eerlijke arbeider’ een loon uit te keren dat hem toeliet in zijn levensonderhoud te voorzien. Naast armoede was de denataliteit een prangende kwaal. Denataliteit werd gezien als een bedreiging voor de natie, aangezien het geboortecijfer op korte tijd sterk gedaald was. De kinderbijslag diende grote gezinnen te ondersteunen en zo het dalende bevolkingscijfer op te vangen<sup>133</sup>.

#### 3.5.1.2. DE POSITIE VAN IMMIGRANTEN IN DE VOORBEREIDENDE DOCUMENTEN

Zoals gezegd stipuleerde het initiële wetsontwerp dat de wet in principe bedoeld was voor de kinderen van werknemers met de Belgische nationaliteit, maar dat immigranten ook konden recht hebben op kinderbijslag als ze minstens één jaar lang in België verbleven. Minister

<sup>131</sup> Voor meer informatie over de details van de wet, zie bv. De Koster, Margo, *Kostbare kinderen*, *Op. cit.*; Ministerie van Sociale Voorzorg - Juridische Studieën, *Beknopt overzicht van de sociale zekerheid in België*, Brussel, 442 p., 1990; Chlepner, B.S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Brussel, Institut de Sociologie Solvay, 435 p., 1956.

<sup>132</sup> Koning Albert I, van koningswege Heyman, H., de Minister van Nijverheid, Arbeid en Sociale Voorzorg en Houtart, M., de Minister van Financiën, Memorie van Toelichting bij Wetsontwerp houdende de algemeenmaking van de gezinsvergoedingen, in *Parl. St.*, Kamer, Vergadering 10 december 1929, nr. 21.

<sup>133</sup> In de tijd van privé-initiatieven genomen door de werkgevers stonden de socialistische vakbonden (De Koster, M., *Op. cit.*, p. 82) kritisch ten opzichte van de kinderbijslag, omdat meer kinderen zou leiden tot meer werkloze arbeidskrachten en dus lagere lonen en meer armoede. Bovendien werd de kinderbijslag beschouwd als een bedreiging voor de duidelijke scheiding tussen lonen en sociale voordelen. Echter, tegen de tijd dat het wetsvoorstel besproken werd, kreeg de kinderbijslag wel de steun van de socialisten, al hadden ze een andere kijk op de modaliteiten dan de christendemocraten (zie bv. interventies door Heyman en Delattre, parlementaire zitting van 19 juni 1930, *Hand.*, Kamer, 1929-1930, p. 2174 en Dierkens, *Op. cit.*, p. 2188).

Heymans koppelde in de memorie van toelichting uitdrukkelijk de oplossing voor de denataliteit aan het opnemen van grote immigrantengezinnen in zijn demografische project voor bevolkingsgroei.<sup>134</sup> In zijn Memorie van Toelichting beschreef Minister Heyman deze aanpak als *in het belang van de natie*. Immers, “denataliteit” werd beschouwd als een ernstig demografisch en economisch probleem dat, o.a., zou leiden tot een tekort aan werkkrachten voor de industrie. “Gezien het gebrek aan handarbeiders in onze nijverheid, is het niet zonder belang dat zij zich onder ons vestigen en er een talrijk gezin bezitten”.<sup>135</sup> Voor kinderen die echter buiten België opgevoed werden, kon men geen aanspraak maken op kinderbijslag.<sup>136</sup> Zij pasten immers niet in de demografische visie van de regering.

De Kamercommissie-Debruyne, belast met het onderzoeken van het wetsontwerp,<sup>137</sup> erkende het standpunt van de Minister inzake arbeidsmigranten, maar ging nog verder in de inclusie-idee. De Commissie stelde voor de verblijfsvoorwaarde van één jaar, alvorens de immigrant zou kunnen genieten van de voordelen van de wet,<sup>138</sup> te schrappen. Zo zouden arbeidsmigranten onmiddellijk na hun aankomst in België aanspraak kunnen maken op kinderbijslag. De voorwaarde dat de kinderen in België moesten verblijven, werd niet aangepast.<sup>139</sup> De Commissie verantwoorde dit ontwerp door te verwijzen naar de verzoeken van bepaalde industriëlen die zich geëngageerd hadden om buitenlandse werknemers zodra ze werk vonden, van dezelfde voordelen te laten genieten als de Belgische.<sup>140</sup>

### 3.5.2. HET PARLEMENTAIRE DEBAT

Op 18 juni 1930 ging het parlementaire<sup>141</sup> debat van start.<sup>142</sup> Tijdens het debat stelde niemand vragen bij de voorgestelde inclusie van de arbeidsmigranten als dusdanig. In plaats van een

---

<sup>134</sup> Het initiële wetsvoorstel werd opgesteld door de regering en ingediend bij de Kamer op 10 december 1929. De christendemocratische Minister van Nijverheid, Arbeid en Sociale Voorzorg, dhr. Heyman, die het voorstel indiende bij de Kamer, verzocht de Kamer het voorstel door te verwijzen naar de permanente Commissie over Industrie en Arbeid, de Commissie-Debruyne, waarmee de Kamer unaniem instemde.

<sup>135</sup> Memorie Van Toelichting, *Op. cit.*, p. 7.

<sup>136</sup> Artikel 18 van Koning Albert I, van koningswege Heyman, H., de Minister van Nijverheid, Arbeid en Sociale Voorzorg en Houtart, M., de Minister van Financiën, Wetsontwerp houdende de algemeenmaking van de gezinsvergoedingen, 6 december 1929, in *Parl. St.*, Kamer, Vergadering 10 december 1929, nr. 21.

<sup>137</sup> De Commissie diende haar verslag in bij de Kamer op 20 maart 1930.

<sup>138</sup> Alinea 6 van artikel 18 van het regeringsvoorstel.

<sup>139</sup> De Commissie vermeldde dat sommige leden voorgesteld hadden de wachtperiode terug te brengen van een jaar tot zes maanden, maar dat de regering (die initieel instemde met de kortere wachtperiode van zes maanden) nadien een amendement had doorgevoerd bij de Commissie om de eenjarige wachtperiode volledig te schrappen.

<sup>140</sup> Er staat niet vermeld wat de motivatie was van de werkgevers om die een onmiddellijke opname verzochten. Één mogelijkheid is dat hun enthousiasme gedeeltelijk te danken is aan het gebrek aan arbeidskrachten voor de nijverheid, althans de steenkoolnijverheid.

<sup>141</sup> Na de verkiezingen van 1929 waren de zetels in de Kamer als volgt verdeeld: de katholieke partij behaalde 76 zetels, de socialistische partij behaalde 70 zetels, de liberale partij 28 zetels, de communistische partij 1 zetel, de Vlaams nationalisten 11 zetels, ‘andere’ 1 zetel, zie Witte, E. en Craeybeckx, J., *Op. cit.*, p. 171.

<sup>142</sup> Het regeringsvoorstel werd ingediend bij de Kamer op 10 december 1929. De Kamer keurde de wet uiteindelijk goed op 4 juli 1930, de Senaat volgde op 4 augustus 1930.

discussie over de in- of exclusie van arbeidsmigranten op zich, werd het debat gestuurd in de richting van discussies over bepaalde groepen arbeiders – grensarbeiders, die niet waren opgenomen in het oorspronkelijke wetsontwerp. Deze twee groepen arbeiders betroffen Fransen die naar België pendelden om er te werken, maar in Frankrijk woonden, alsook Belgen die in Frankrijk werkten, maar in België woonden. De parlementsleden die het debat in die richting stuurden, wilden ervoor zorgen dat deze groepen – bovenop de reeds opgenomen immigranten – ook deel uitmaakten van het personeel toepassingsgebied.

Aangezien er nog steeds veel meer Belgen werkzaam waren in Frankrijk dan omgekeerd, wilden de socialistische parlementsleden een extra gebaar van goede wil stellen ten opzichte van Frankrijk om ervoor te zorgen dat de Belgische arbeiders in Frankrijk goed behandeld zouden worden. Omdat het opbouwen van een bevoorrechte relatie met (enkel) Frankrijk de belangrijkste bedoeling was van deze interventies en omdat de Minister van Arbeid niet inzag hoe hij de privileges maar aan één land kon toekennen, veranderde de Minister van Arbeid het ontwerp en werd de volledige groep van de arbeidsmigranten geschrapt als begunstigden. Zo kon de regering vrij bilateraal onderhandelen met ieder individueel land om elkaars burgers wederzijds op te nemen. *Dus in een poging om bijkomende, niet-ingezetene groepen arbeidsmigranten op te nemen, vielen alle arbeidsmigranten uit de boot.*

#### 3.5.2.1. DE FRANSE PENDELAARS NAAR BELGIË

Het parlementair debat verliep als volgt. Bij de eerste interventie aangaande de positie van immigranten in het wetsontwerp, werd onmiddellijk de aandacht gevestigd op de Franse, pendelende arbeiders en de Belgische arbeiders in Frankrijk. Zoals reeds werd vermeld, werkte een groter aantal Belgen in Frankrijk, dan omgekeerd.<sup>143</sup> De socialist Debunne<sup>144</sup> stelde dat het ontwerp de belangen van de Belgische arbeiders moest dienen en daarom aangepast moest worden om ook de Franse grensarbeiders te behelzen.<sup>145</sup> Deze grensarbeiders verbleven niet in België en zouden dus uitgesloten zijn onder het persoonlijke toepassingsgebied van de wet. Bemerkt dat Debunne helemaal geen vragen stelde bij de algemene inclusie van alle arbeidsmigranten. Hij wilde enkel dat deze bijkomende Franse groep arbeiders ook opgenomen werd!

Debunne stelde dat de Belgische staat eindelijk de kans had om *iets terug te doen* voor de Franse private verrekenkassen waar de Belgische werknemers in Frankrijk jarenlang van genoten hadden. Hij vermeldde dat 73.000 Belgische grensarbeiders konden genieten van Franse kinderbijslag, ook al woonden ze in België. (Inderdaad trokken de meeste Belgische werknemers kinderbijslag uit informele Franse verrekenkassen. Er bestond hierover geen wetgeving in Frankrijk, maar het industriële noorden van Frankrijk beschikte over veel kassen die door de werkgevers vrijwillig waren opgezet en waarvan de Belgen lid mochten worden.)

---

<sup>143</sup> Dhr. Debunne citeert het aantal van 73.000 Belgische grensarbeiders die in Frankrijk werkten en in België woonden.

<sup>144</sup> Dhr. Debunne, p. 2249.

<sup>145</sup> Hij vermeldde dat zijn socialistische collega's een amendement met dat doel hadden ingediend.

Debunne gaf toe dat de Belgische werknemers in Frankrijk wel gedeeltelijk uitgesloten werden door de recente Franse wetgeving over sociale zekerheid, maar hij benadrukte dat de contacten tussen de Franse regering en een Belgische socialistische delegatie positief verlopen waren (hij vermeldt niet wat het concrete resultaat was van die ontmoeting). Hij benadrukte bovendien dat er slechts een heel klein aantal Franse grensarbeiders werkzaam is in België. Bijgevolg zou het amendement waardoor het toepassingsgebied van de Kinderbijslagwet uitgebreid werd geen probleem mogen zijn. Hij rondde af door te vermelden dat de tijd gekomen was voor *wederkerigheid* en dat het opnemen van de Franse grensarbeiders werkzaam in België een reactie zou zijn op de *vrijgevigheid van de Franse regering*. Dus de interventie van Debunne wou meer vrijgevigheid bewerkstelligen ten opzichte van arbeidsmigranten door hen niet te verplichten op het grondgebied te verblijven.

Zodoende werd vanaf de allereerste interventie over arbeidsmigranten het accent al verschoven van de algemene groep ‘immigranten’ of arbeidsmigranten die volgens de minister minstens een jaar in het land moesten verblijven om te kunnen genieten van de uitkeringen. Het accent verschoof naar een specifieke groep niet-immigranten – Franse grensarbeiders – die niet binnen het profiel pasten van de demografische ambities van Heyman, maar die volgens de socialisten wel paste in de zogenaamde bescherming van de belangen van de Belgische arbeiders in Frankrijk.

Deze bijkomende en exclusieve vrijgevigheid ten opzichte van de Franse grensarbeiders verlegde het accent in het immigratiedebat en zou het verdere debat kleuren. De socialisten verzetten zich niet tegen het ontwerp van Minister Heyman. De wens van de socialisten om een bepaalde groep buitenlanders te bevoordelen *bovenop* het oorspronkelijke ontwerp leidde tot een algemene uitsluiting van arbeidsmigranten (zie later). Het ambigue standpunt van de socialisten inzake arbeidsmigranten bleek een algemene uitsluiting van alle immigranten in de hand te werken – en bijgevolg verkreeg men een wet gebaseerd op het principe van de ‘nationaliteit’.

Kort na de interventie van Debunne kwam Vandevelde (socialist) terug op de zaak van de Franse grensarbeiders die in België werkten, waarbij hij nogmaals aandrang op hun bijkomende inclusie. Hij herhaalde dat de Franse wet op de sociale zekerheid inclusief was van aard en vermeldde dat de wet medische rechten toekende aan 20.000 Belgische kinderen van de 73.000 Belgische grensarbeiders (die in België woonden) die ieder jaar ‘20 miljard Franse frank’ binnenbrachten in België. De Franse wet voorzag ook in een pensioen voor de echtgenotes (ook de Belgische) van arbeiders die spoorloos verdwenen en in andere, niet-vermelde maatregelen. Inspelend op het thema van de wederkerigheid wou Vandevelde een uitzonderlijke inspanning leveren voor de Franse grensarbeiders. Ze mochten niet slechts *dezelfde voordelen genieten als de Nederlandse of Duitse* grensarbeiders, aangezien die landen geen sociale zekerheidwet hadden die ook Belgen die daar werkten, maar toch woonden in België, opnam. Het was deze quasi-extraterritoriale toepassing van de Franse sociale zekerheid die leek op te roepen tot een *gebaar* van wederkerigheid vanwege België.



Een socialistische collega - Branquart – voegde eraan toe dat een dergelijke inclusie niets meer was dan een blijk van gezond verstand en billijkheid<sup>146</sup>.

We vermelden hier ook nog een ander soort argument dat Vandervelde wat later in het debat zou gebruiken. Hij benadrukte dat de *Franse* werknemers in België evenzeer gezien moesten worden als brave huisvaders als hun Belgische collega's. Zij hadden ook kinderen wiens belangen beschermd moesten worden net zoals de Belgische. Zodra de Belgische werkgevers ervoor kozen deze huisvaders in te huren, maakte het niet uit welke nationaliteit zij hadden: het *waren arbeiders* en de werkgever had tegenover alle arbeiders dezelfde morele verplichtingen. Hij wou geen buitensporige lasten opleggen aan de Belgische werkgevers, maar pleitte bij de minister wel voor een inclusief gebaar, zoals de grote meerderheid in de Kamer het wenste, zonder te wachten op een Franse kinderbijslagwet. Vandervelde gebruikte dus universalistische en moralistische argumenten om slechts één nationaliteit op te nemen ...

De enige persoon die hiertegen protesteerde was een christendemocratisch parlementslid. Carton de Wiart bood kort weerstand tegen de socialistische wens om de Fransen een plezier te doen. Hij stelde een algemene regel voor waarbij de uitkeringen toegekend moesten worden aan alle arbeiders in België, *ongeacht hun nationaliteit*. Het recht op kinderbijslag mocht niet afhangen van de nationaliteit, maar van het feit dat de arbeider *aangenomen werd om in België te werken*. Hij stelde een *territoriale oplossing* voor, mogelijk aangevuld met een diplomatieke overeenkomst, als enige oplossing. Zijn voorstel kon het tij echter niet meer keren.

Minister Heyman stelde dat de enige haalbare oplossing erin bestond om een *wederkerigheidsverdrag* af te sluiten met Frankrijk. Dat verdrag zou bepalen dat de Franse werkgevers zouden betalen voor de Franse arbeiders die werkzaam waren in België en vice versa (dus geregeld per nationaliteit). Jacques (socialist) bracht hiertegen in<sup>147</sup> dat een dergelijk wederkerigheidsverdrag niet mogelijk zou zijn omdat *Frankrijk nog geen wet had over kinderbijslag*.<sup>148</sup>

### 3.5.2.2. DE BELGEN WERKZAAM IN FRANKRIJK

De andere groep waarvoor een socialistisch parlementslid een speciale inspanning vroeg, waren de Belgische grensarbeiders die in de Franse Ardennen werkten. Opnieuw vinden we geen bezwaar tegen de algemene inclusie van buitenlandse werknemers, eerder een pleidooi

---

<sup>146</sup> Hand., Kamer, 1929-1930, p 2285.

<sup>147</sup> Hand., Kamer, 1929-1930, p. 2286.

<sup>148</sup> Piérard (socialist) maakte gebruik van eerder vermelde argumenten door te stellen dat België niet moest wachten op een Franse wet of wederkerigheidsverdrag, maar onmiddellijk de Franse grensarbeiders moest opnemen in de tekst van de wet. De Belgische arbeiders hadden er alle belang bij een *goede relatie* op te bouwen met Frankrijk op het vlak van sociale wetgeving. Opnieuw werd het gebaar van de wederkerigheid voorgesteld, gelet op de vrijgeveige Franse sociale zekerheid. Het zou België vrijwel niets kosten, aangezien er geschat werd dat er maximaal duizend Franse grensarbeiders aan het werk waren in België.

voor een bijkomende groep die niet in België werkte. Dit voorstel werd snel afgewezen, maar droeg bij tot de accentverschuiving, weg van de oorspronkelijke ‘algemene inclusie van alle immigranten’, zoals duidelijk wordt uit de amendementen voorgelegd door Minister Heyman.

De interventie kwam van de socialist Périquet die een amendement voorstelde<sup>149</sup> waarbij Belgen die werkten in de Franse Ardennen maar woonden in België, een speciale categorie zouden vormen die recht zouden hebben op Belgische uitkeringen. In die regio bestonden er geen Franse privéverrekenkassen, dus de Belgische arbeiders kregen er geen toelagen. Het is opnieuw interessant te bemerken dat de nadruk ligt op een zeer specifieke groep – deze keer Belgische grensarbeiders actief in een specifieke Franse regio – die waarschijnlijk deel uitmaakten van de achterban van Périquet. Zijn argument ten voordele van dit specifieke amendement bestond erin dat bepaalde sociale wetten in Frankrijk in feite *geen* of slechts een gedeeltelijke bescherming boden voor de Belgische werknemers (dit druist in tegen de vorige interventie die de nadruk legde op de Franse vrijgevigheid).

Het voorstel van Périquet viel niet in goede aarde, maar er volgde toch best wat discussie. Masson (liberaal) reageerde afwijzend, door te stellen dat de Belgische staat dan net zo goed alle sociale wetgeving kon toepassen op alle Belgische arbeiders die in Frankrijk woonden<sup>150</sup>. Minister Heyman voegde er misprijzend aan toe dat deze wet zeker niet bedoeld was voor kinderen die buiten het Koninkrijk werden grootgebracht. Bovendien was het onmogelijk voor de Belgische staat om de Franse werkgevers te verplichten zich aan te sluiten bij een Belgische verrekenkas<sup>151</sup>. Van Opdenbosch (Vlaams nationalist) opperde daartegen het bezwaar dat buitenlandse arbeiders in België wel konden genieten van deze wet, maar “onze arbeiders” met de Belgische nationaliteit die in het buitenland werkten niet<sup>152</sup>. Hij beweerde dat de kinderbijslag toegekend moesten worden aan “alle mensen die erom vragen”. Hij merkte terzijde op dat hij verrast was dat de socialisten niet op een gelijkaardige manier reageerden. Fieullien (katholiek) vroeg aan Périquet (socialist) waarom zijn amendement enkel ging over de Belgen in de Franse Ardennen, zonder stil te staan bij de Belgische grensarbeiders in Nederland, Duitsland en Luxemburg. Périquet antwoordde dat zijn interesse enkel uitging naar de Belgen in de Franse Ardennen, maar dat hij zonder problemen zou instemmen met een uitbreiding naar andere grensarbeiders. Hij kreeg de steun van Jacques (socialist) die benadrukte dat er minder werkloosheid was, omdat men in de buurlanden kon gaan werken, hetgeen de staat enorm veel geld aan werkloosheidsuitkeringen bespaarde. Het

---

<sup>149</sup> *Ann Parl.*, Chambre, 1929-1930, p. 2261.

<sup>150</sup> Waar Périquet tegen inbracht dat hij enkel die Belgische arbeiders wou beschermen wiens gezin geen privékinderbijslag genoten in Noord-Frankrijk.

<sup>151</sup> Périquet antwoordde dat de Belgische staat voor deze arbeiders kon betalen met de overschotten van de nationale verrekenkas. Heyman benadrukte dat het onmogelijk was om de Franse werkgevers te verplichten bij te dragen tot een Belgische verrekenkas. En hij kon evenmin vermurwd worden het voorgestelde alternatief te aanvaarden waarbij de Belgische staat solidair zou door deze toelagen te betalen. De deelname van de staat zou een schending zijn van de “hoeksteen” van deze wet: de bijdrage van de werkgevers. Met name de algemene invoering en het verplicht maken van – tot dan toe – informele initiatieven van werkgevers die kinderbijslag uitkeerden via werkgeversbijdragen. Aan het principe van de werkgeversbijdragen mocht niet geraakt worden.

<sup>152</sup> *Ann. Parl.*, Chambre 1929-1930, p. 2262.

zou niet meer dan rechtvaardig en billijk zijn indien de staat bijkomende fondsen zou leveren om de uitgesloten arbeiders in het buitenland te helpen.

Het amendement werd afgeschoten, omdat het de deur zou openzetten voor alle Belgen, zelfs diegenen die buiten het Koninkrijk woonden. Voor zowel Fieullien als Minister Heyman was het uitgesloten dat de grensarbeiders een voorkeursbehandeling zouden genieten, tenzij er een wederkerigheidsverdrag afgesloten werd met deze landen<sup>153</sup>. Op dat punt in het debat gingen ze voorbij aan de tegenargumenten dat een wederkerigheidsverdrag met Frankrijk niet mogelijk was omdat Frankrijk nog geen kinderbijslagwet had.

Zoals we kunnen afleiden uit de bovenstaande interventies werd er heel wat gegoocheld met de mogelijke begunstigden van de toekomstige kinderbijslagregeling. Er wordt voorgesteld de toelagen toe te kennen aan Belgen en immigranten (en hun kinderen) die verblijven in België; *of* enkel aan Belgen die verblijven in België; *of* aan Belgen in België en Franse werknemers die verblijven in Frankrijk maar wonen in België, maar niet aan de grensarbeiders van andere landen; *of* aan Belgen die verblijven in Frankrijk en België; *of* aan Belgen die verblijven in een specifiek deel van Frankrijk en België; *of* aan alle mensen die erom vragen.

Na al deze interventies over de specifieke groepen van mogelijke begunstigden en aan het einde van het algemene debat sloot Minister Heyman zich aan bij de socialisten. Hij wilde nu ook een oplossing voor de Franse grensarbeiders en een oplossing voor de Belgische grensarbeiders in Frankrijk. Hij amendeerde zijn ontwerp om dit mogelijk te maken.

#### 3.5.2.3. HET GEAMENDEERDE WETSONTWERP MET ENKEL VRIJWILLIGE INCLUSIE

Toen het debat zich verplaatste naar de bespreking en stemming van de individuele artikelen<sup>154</sup>, greep de regering de kans aan om een amendement voor te stellen<sup>155</sup>. Het amendement<sup>156</sup> stelde dat de wet nog steeds in principe ten gunste moest zijn van arbeiders met de Belgische nationaliteit. Maar in plaats van de uitkeringen toe te kennen aan de immigranten na een jaar (initieel ontwerp) of bij aankomst (Commissie), stelde de regering voor het initiatief voor de inclusie over te laten aan de individuele verrekenkassen die de kinderbijslag uitbetaalden. Hun statuten zouden dan dienen te bepalen of ze de buitenlandse werknemers opnamen, naast de Belgische werknemers. Er werd ook bepaald dat hun statuten een wachtperiode konden bevatten om de buitenlandse werknemers op te nemen<sup>157</sup>. Tijdens

---

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 2263.

<sup>154</sup> 27 juni 1930.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 2323-2325.

<sup>156</sup> Dat reeds ingediend was op 12 juni 1930, voor de start van het parlementaire debat, maar pas besproken werd in dit onderdeel van het debat en niet het beginpunt vormde van de vorige bespreking.

<sup>157</sup> De bepaling die kinderen uitsluit die buiten het Belgische grondgebied opgevoed worden, is geschrapt. Het document bevat geen motivatie voor de veranderde houding van de regering naar een uitsluiting van buitenlandse arbeiders.

het parlementaire debat bracht de minister een ander amendement ter sprake, met name dat er een Koninklijk Besluit uitgevaardigd kon worden dat de opname van buitenlandse arbeiders in de verrekenkassen verplicht kon maken<sup>158</sup>. De christendemocraat Carton de Wiart zou later terzake opmerken<sup>159</sup> dat de verrekenkassen reeds buitenlandse werknemers opnamen naast de Belgische werknemers (!); dat de arbeidscontracten van de steenkoolnijverheid zelfs voorschreven dat de buitenlandse arbeiders dezelfde uitkeringen moesten krijgen als de Belgische, behalve voor kinderen die niet in België grootgebracht werden.

We vermelden kort even dat er nog andere amendementen voorgesteld werden over de inclusie van immigranten. Die amendementen haalden het echter niet van het amendement voorgesteld door de regering. Het eerste amendement dat besproken en ingetrokken werd kwam van Van Walleghem (socialist). Hij stelde voor om het originele wetsontwerp te vervangen en onmiddellijk immigranten gelijk te stellen met Belgische arbeiders, zonder de voorwaarde op te leggen dat de kinderen in België opgevoed moesten worden<sup>160</sup>. Het amendement van de Commissie was evenzeer inclusief. De voorwaarde bleef echter dat de kinderen op het Belgische grondgebied grootgebracht moesten worden.

Het open standpunt van zowel Van Walleghem als de Commissie ten opzichte van buitenlandse arbeiders werd gepareerd door een ander amendement voorgesteld door Hermans (Vlaams nationalist). Hij wou ieder artikel laten schrappen dat buitenlandse en Belgische arbeiders op dezelfde voet behandelde. Hermans verdedigde het amendement omdat dat artikel “niet beantwoordt aan de elementaire eischen van een gezonde sociale en economische bevolkingspolitiek. Zij is regelrecht in strijd met een nationale bevolkingspolitiek. ... Moesten wij het nationaal-sociaal-economisch motief in deze doen gelden, dan zouden wij wijzen op de inwijking van het vreemde element in ons Limburg, waardoor de gaafheid der Vlaamsche volkskracht en de homogeniteit er van teloor gaat .... Die alinea is een lokaas voor het vreemde element, vooral voor het kinderrijke, maar meest ongewenschte Poolse element. Zij die op eigen bodem den strijd voor het bestaan niet aankonden zullen hem hier gemakkelijk vinden, maar ten koste van de eigen arbeidskracht.” Hermans ging verder in zijn xenofobische argumentatie door te verwijzen naar de gangbare gesprekken over de economische crisis en bijhorende armoede die het land meer en meer bedreigde. “Maar juist die armoede”, zo vertelde hij, “dreigt des te eerder en te zwaarder voor ’t eigene volk, wanneer de arbeidsmarkt overlast wordt door een wassend getij van vreemdelingen aangelokt door veel beter sociale voorwaarden en dies meer. Elke vreemde arbeidskracht kan drukken op de arbeidsmogelijkheden van het eigene arbeidende volk.” En als er bovendien geen wederkerigheid bestond voor de Belgische arbeiders in het buitenland,

---

<sup>158</sup> Koning Albert I, van koningswege Heyman, H., de Minister van Nijverheid, Arbeid en Sociale Voorzorg en Houtart, M., de Minister van Financiën, Wetsontwerp houdende de algemeenmaking van de gezinsvergoedingen, amendementen voorgesteld door de regering, in *Parl. St.*, Kamer, vergadering van 12 juni 1930, nr. 295. De bepaling die kinderen uitsluit die buiten het Belgische grondgebied opgevoed worden, is opnieuw opgenomen.

<sup>159</sup> P. 2324.

<sup>160</sup> Tijdens de bespreking van het artikel trok hij dit amendement in en besloot hij de formulering van de minister te steunen.

zo besloot hij, dan was er geen enkele reden waarom België een mild standpunt zou moeten innemen over immigranten. Zijn tussenkomst werd onbesproken gelaten. Zijn amendementen werden niet aanvaard, evenmin als de andere amendementen. Het amendement van de regering haalde het.

Terug naar het amendement van de regering. Minister Heyman beweerde dat het onmogelijk zou zijn om een wet goed te keuren die enkel voorzag in de inclusie van Franse arbeiders. Voor het behoud van goede internationale relaties was er van zo'n idee geen sprake. De bijhorende diplomatieke spanningen die een dergelijk initiatief zouden veroorzaken lagen voor de hand. Hij erkende echter wel dat er *iets moest gebeuren om de goede relaties met Frankrijk te verzekeren*. Met het amendement werden er geen uitkeringen opgenomen voor Belgische grensarbeiders in het buitenland, maar een oplossing was nabij: hij had (opeens) vernomen dat het Franse parlement van plan was een wetsvoorstel te bespreken over de kinderbijslag. Dit betekende dat alles opgelost kon worden met een wederkerigheidsverdrag, dat ook de situatie van de Franse grensarbeiders in België zou regelen.

Hij stelde ook dat zijn amendement de regering flexibiliteit bood bij het nemen van maatregelen voor arbeiders van specifieke landen, met het oog op het afsluiten van de wederzijdse verdragen. Met andere woorden, de uitbreiding van de wet om ook Franse immigranten op te nemen (een doel dat naar voren kwam in het debat) zou behaald worden via de uitvoerende macht en niet via de wetgevende. De verantwoording die Heyman bood voor het amendement ging nog verder: dezelfde Minister die in zijn oorspronkelijk voorstel nog de deuren opengooide voor kinderrijke buitenlandse arbeiders beweerde nu dat het *onoordeelkundig opnemen van 'buitenlanders' gevaarlijk zou zijn*: Minister Heyman bemerkte dat er 23 landen waren die arbeidskrachten leverden aan België. Het toekennen van kinderbijslag aan al deze arbeiders zou voor een ernstig probleem zorgen voor de *controle* op de kinderbijslag. Aangezien de kinderbijslag toegekend zou worden op basis van het aantal kinderen van een arbeider, hoe kon men controleren hoeveel kinderen bepaalde gehuwde immigranten hadden in België? Dit werd gezien als een onoverkomelijk probleem en er werden geen bezwaren opgetekend van socialistische voorstanders van een inclusief beleid<sup>161</sup>.

De Senaatscommissie kwam met gelijkaardige argumenten voor de dag en stelde dat het recht op kinderbijslag van 'zekere nationaliteiten' niet zou mogen uitgebreid worden naar 'andere arbeidsmigranten' wegens controlemoeilijkheden. De akten afgeleverd door de Franse autoriteiten werden als betrouwbaar gezien, maar dat was niet het geval voor bepaalde "exotische landen", waar het ook veel moeilijker was voor de Belgische staat om lokale controles uit te voeren dan in de *buurlanden*. Dit werd gezien als een bijkomende reden om hun kinderen in principe uit te sluiten.

---

<sup>161</sup> P. 2324.

De scheidingslijn tussen de twee soorten landen werd getrokken op basis van het criterium 'exotisch'. Op basis van de nationaliteiten die toen in België verbleven, kunnen we vermoeden dat immigranten uit Polen, Tsjecho-Slowakije en Marokko als exotisch werden bestempeld.

Er kwamen geen bezwaren tegen de redenering van Heyman en de Kamer keurde het ontwerp kort nadien goed.

Dus initieel werd de mogelijkheid overwogen om gebruik te maken van de buitenlandse werkkrachten om het demografische probleem van België te helpen oplossen, waarbij het hebben van veel kinderen blijkbaar een prioriteit was, ongeacht hun nationaliteit of "exotische aard". Maar de prioriteiten werden gewijzigd. Nu werd uitdrukkelijk gesteld dat niet ieder kroostrijk gezin even welkom was en dat de werkende huisvaders van bepaalde grote gezinnen en hun thuisland minder betrouwbaar waren dan (die van) andere landen. Aan dit gebrek aan betrouwbaarheid kon ook moeilijk verholpen worden, omdat het moeilijk was controles uit te voeren in de exotische landen, dit in tegenstelling tot het buurland Frankrijk, waarvan de akten wel betrouwbaar waren en de lokale situatie eenvoudig te controleren was.

Heyman schiep dus de mogelijkheid om de vrijwillige opname van bepaalde immigranten verplicht te maken via een KB. Hij maakte het mogelijk een wederkerigheidsverdrag te sluiten met bepaalde landen, zonder daardoor alle buitenlandse arbeiders van alle landen te aanvaarden. Heyman bleef bij zijn recent ontdekte strategie om de relaties tussen de Belgische en Franse verzorgingsstaten te verbeteren. De nationale belangen die Heyman initieel verdedigd had – groei van de bevolking en beroepsbevolking – moesten plaats maken voor de nationale belangen van de Belgische arbeiders in het buitenland en de profilering van de Belgische natie ten opzichte van haar burens.

We voegen hier de behandeling van deze kwestie door de Senaat toe. Op 4 juli 1930, de dag dat de Kamer stemde over het ontwerp, diende de "Commission De L'Industrie, Du Travail, et de la Prévoyance Sociale" van de Senaat een verslag in over het laatste geamendeerde ontwerp van de regering. Hun standpunt ten opzichte van de inclusie van immigranten was ook volledig gericht op de externe profilering van België ten opzichte van andere staten. De Commissie nam een restrictieve houding aan met betrekking tot de 'internationale welvaartsstaatsrelaties' met Frankrijk. Hoewel bepaalde senatoren hevige voorstanders waren van de inclusie van buitenlandse werknemers in de wet, kwam de Commissie tot de conclusie dat het belangrijk was voor België om over 'pasmunt' te beschikken die het kon gebruiken in de onderhandelingen over wederzijdse verdragen met andere landen. De verdragen zouden België de mogelijkheid moeten bieden om het probleem van de Belgische arbeiders in Frankrijk op te lossen: wanneer België aan Frankrijk vraagt om kinderbijslag toe te kennen aan de Belgische grensarbeiders die in Frankrijk werken, zou België hetzelfde doen voor de Franse arbeiders. De Commissie was er echter van overtuigd dat België te zwak zou staan en geen onderhandelingstroeven meer zou kunnen uitspelen als alle buitenlandse arbeiders reeds volledig recht hadden op kinderbijslag. Het was beter, zo oordeelde de Commissie, om te

stellen dat buitenlandse arbeiders opgenomen *konden* worden, net zoals Belgische arbeiders en dat deze opname verplicht gemaakt *kon* worden via een KB. Zo kon België, tijdens de onderhandelingen met een ander land, zich engageren om deze opname verplicht te maken voor de arbeiders van het land waarmee het onderhandelde. Dezelfde redenering werd gebruikt voor de uitsluiting van kinderen die buiten België grootgebracht werden. De wet moest stellen dat zij opgenomen *konden* worden, net zoals de kinderen die in België grootgebracht werden, als onderdeel van de onderhandelingen. Wanneer er dan een verdrag met Frankrijk gesloten werd, zou België dit recht enkel kunnen toekennen aan de kinderen van Franse arbeiders.

In het debat over de kinderbijslag maken de immigranten dus enerzijds deel uit van een demografisch, natiebouwend project maar vormden zij anderzijds ook pasmunt in de Belgische onderhandelingen met andere naties. We bemerken dat de retoriek evolueert gedurende het debat. In het ontwerp werden immigranten ‘letterlijk’ gezien als bouwstenen om de natie te helpen opbouwen en het demografische probleem op te lossen, maar die houding veranderde gaandeweg tot een houding van ‘immigranten als pasmunt’ in onderhandelingen met andere naties om wederkerigheid te verkrijgen. Bovendien veranderde de houding tegenover migranten in het debat van de nationaliteitsblinde aanpak in het oorspronkelijke ontwerp van Heyman tot een houding die een hiërarchie suggereert tussen buitenlandse arbeiders en die bouwt op noties als exotisme en controle.

### **3.6. HET KINDERBIJSLAGSTELSEL DOORHEEN DE 20E EEUW: DE OFFICIËLE VESTIGING VAN HET TERRITORIALITEITSPRINCIPE**

#### **3.6.1. INCLUSIE VAN IMMIGRANTEN IN DE PRAKTIJK**

Zoals reeds vermeld stelde de uiteindelijke kinderbijslagwet dat de kinderbijslag toegekend werd aan arbeiders met de Belgische nationaliteit, maar dat de private Verrekenkassen ook immigranten konden opnemen op vrijwillige basis. Een dergelijke inclusie kon later verplicht gemaakt worden via een KB. Het criterium om in aanmerking te komen voor kinderbijslag was uitdrukkelijk gebaseerd op nationaliteit.

De uitsluiting van niet-Belgische arbeiders met de vrijwillige inclusie van de private verrekenkassen, zou van kracht blijven tot enige tijd na WO II. *In de praktijk* echter zou de wettelijke uitsluiting van immigranten hen er niet van weerhouden deze kinderbijslag te ontvangen! Het territorialiteitsprincipe verving dus quasi-onmiddellijk het nationaliteitsprincipe door de praktische invulling van de regeling. De kinderbijslag werd immers op drie manieren beschikbaar gesteld aan de immigranten.

Ten eerste waren veel immigranten reeds opgenomen in de bestaande private verrekenkassen, nog voor de wet was goedgekeurd. Reeds in het parlementaire debat werd dit aangehaald door

Carton de Wiart (christendemocraat) die opmerkte dat<sup>162</sup> de verrekenkassen buitenlanders evengoed opnamen als de Belgische arbeiders en dat de arbeidscontracten van de steenkoolnijverheid zelfs voorschreven dat de buitenlandse arbeiders dezelfde uitkeringen moesten krijgen als de Belgische, behalve voor kinderen die niet in België grootgebracht werden. Blijkbaar bleven de verrekenkassen dit doen nadat de kinderbijslagregeling werd ingevoerd. Dat was de reden die de regering nadien vermeldde toen ze de kinderbijslagwet nationaliteitneutraal maakte (zie infra). Hoewel de kinderbijslagregeling dus nationaliteitafhankelijk was, werden in de praktijk alle (vrijwillig) arbeiders werkzaam in België opgenomen!

Ten tweede, naast het feit dat de immigranten in de praktijk vrijwillig opgenomen werden, sloot België ook verdragen af met verschillende landen, waarbij de respectieve burgers officieel opgenomen werden in de kinderbijslagstelsels van de verdragssluitende partijen (zie infra).

Ten derde, naast de vrijwillige opname door de verrekenkassen en de verdragen nam de regering verschillende Ministeriële Besluiten in de jaren veertig en vijftig om kinderbijslag mogelijk te maken voor buitenlandse arbeiders *zelfs* als hun kinderen niet opgevoed werden in België. In die periode was er een nood aan buitenlandse werkkrachten en de sociale rechten hielpen deze aan te trekken vanuit het buitenland (zie infra). We bemerken dat via andere officiële en niet-officiële kanalen een omslag plaatsvond van nationaliteit (enkel Belgen) naar territorialiteit (alle inwoners die bijdragen tot de regeling) als basis voor de kinderbijslagregeling. Deze situatie werd uiteindelijk officieel bevestigd in 1957.

De “officiële” algemene inclusie kwam er inderdaad 27 jaar nadat de kinderbijslagwet werd goedgekeurd in 1930. In 1957 stelde een Koninklijk Besluit<sup>163</sup> tot uitvoering van een Programmawet<sup>164</sup> dat de woorden ‘met de Belgische nationaliteit’ geschrapt moesten worden uit artikel 51 (het artikel over de criteria). Dat was alles. Er was geen discussie in het parlement over dat onderwerp – de discussie ging enkel over financiële en andere zaken die los stonden van de inclusie van immigranten. Er werd geen motivatie gegeven door de regering toen deze het Koninklijk Besluit publiceerde. Zoals vermeld was de juridische basis voor het aanbrengen van wijzigingen in de kinderbijslagwet te vinden in de Programmawet

---

<sup>162</sup> P. 2324

<sup>163</sup> Koninklijk Besluit van 10 april 1957 tot wijziging van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, *B.S.*, 15-16 april 1957. Een eerdere wet van 1946 had reeds criteria bepaald, maar hield geen rekening met vreemdelingen. In de versie van 1946 stond ‘komen in aanmerkingen voor kinderbijslag: de kinderen van arbeiders met de Belgische nationaliteit: a) werkzaam in België voor een werkgever gevestigd in België of verbonden aan een vestiging gelegen in België; b) tewerkgesteld in het buitenland maar met domicilie in België en werkzaam voor een werkgever die gevestigd is in België of verbonden aan een vestiging gelegen in België. De toelagen zijn niet verschuldigd indien c) het kind kan genieten van kinderbijslag op basis van buitenlandse wetgeving (art. 7 van de besluitwet van 21 augustus 1946 ter aanvulling van een sommige bepalingen van de gecoördineerde teksten van de wet van 4 augustus 1930 houdende de veralgemening van de kinderbijslag ten gunste van, *B.S.*, 1 september 1946).

<sup>164</sup> Wet van 12 maart 1957 houdende sommige bepalingen op financieel, economisch en sociaal gebied, *B.S.*, 14 maart 1957.



die de Koning enkel toeliet ‘verbeteringen aan te brengen in de uitkeringen onder de kinderbijslagwet. De Koning (regering) deed dat in één zin. In een later Ministerieel Besluit werd deze maatregel toegelicht aan de Verrekenkassen en andere autoriteiten: “aangezien alle kassen ervoor gekozen hadden buitenlanders op te nemen” elimineerde het Koninklijk Besluit de verschillen tussen de Belgen en vreemdelingen<sup>165</sup>.

Het recht op kinderbijslag is tot op vandaag nationaliteitneutraal gebleven. Zoals bij alle regelingen voor de sociale zekerheid wordt verwezen naar de Algemene Wet op de Sociale Zekerheid als het gaat om wie in aanmerking komt: personen tewerkgesteld door werkgevers die onderhevig zijn aan de wet op de sociale zekerheid, alsook personen die in het buitenland tewerkgesteld zijn voor deze werkgevers, maar onderhevig blijven aan de Belgische sociale zekerheid overeenkomstig de internationale verdragen en regelgeving hebben recht op kinderbijslag.<sup>166</sup>

### **3.6.2. EXTRA-TERRITORIALITEIT VERSTERKT HET TERRITORIALITEITSPRINCIPE: KINDEREN DIE BUITEN BELGIE WORDEN GROOTGEBRACHT**

Toen het kinderbijslagstelsel voor werknemers effectief werd toegepast verschoof niet alleen de basis van het personeel toepassingsgebied van het nationaliteitsprincipe naar het territorialiteitsprincipe; tegelijkertijd ontwikkelde er zich ook een vorm van extra-territoriale toepassing van het stelsel. Deze extra-territorialiteit heeft betrekking op kinderen die buiten België worden grootgebracht.

De oorspronkelijke demografische insteek van het kinderbijslagproject zorgde voor een consensus tussen de Belgische wetgevers: namelijk de rechtgevende kinderen moesten grootgebracht worden *op* het Belgische grondgebied. De regeling liet de bevoegde minister echter voldoende discretionaire bevoegdheden om uitzonderingen te maken op de regel en dus uitkeringen toe te kennen aan kinderen die in het buitenland school liepen. Dat gebeurde vaak. Het uitkeren van kinderbijslag voor kinderen die achterbleven in hun thuisland was en is belangrijk voor de immigranten die in België werken. Het was ook van belang voor de regering, die in de loop van twintigste eeuw verschillende malen nood had aan buitenlandse werkkrachten. Een voorbeeld van het belang van de kinderbijslag voor kinderen in het buitenland vinden we in een artikel uit 1948 in *La vie au bureau* dat handelde over de problemen die de Belgische regering ondervond om Italiaanse arbeiders ervan te overtuigen naar België te immigreren, gelet op het tekort aan werkkrachten. Het tijdschrift vermeldde dat de regering beloofde kinderbijslag uit te keren aan Italiaanse immigranten voor hun kinderen

---

<sup>165</sup> Omz. nr. 149 van 16 april 1957 – Omzendbrief aan de heren Ministers, Provinciegouverneurs en Voorzitters van de compensatiekassen voor kinderbijslag.

<sup>166</sup> Of werkgevers die vallen onder het sociale zekerheidsregime van de mijnwerkers en zeevaarders (art. 2 Koninklijk Besluit van 19 december 1939 tot samenvatting van de wet van 4 augustus 1930 betreffende de kindertoeslagen voor loonarbeiders, en de Koninklijke besluiten krachtens een latere wetgevende delegatie genomen, *B.S.*, 22 december 1939 – vandaag nog van kracht)

in Italië. Het artikel meldde ook tijdelijke maatregelen in 1947 en 1948 (het exemplaar van het tijdschrift was van april 1948)<sup>167</sup>. In datzelfde jaar sloten België en Italië een verdrag dat kinderbijslag garandeerde voor de kinderen van immigranten die in het thuisland werden grootgebracht. Zoals we weten, werden gelijkaardige bepalingen ook opgenomen in de latere verdragen met Portugal, Zwitserland en Oostenrijk.

Later werd door Verordening Nr. 3, 1408/71 en 574/74 het territorialiteitsprincipe geschrapt voor EER-inwoners die zich binnen de EER verplaatsten: een EER-burger die immigrereert geniet kinderbijslag zelfs als het rechtgevend kind in het thuisland of elders in de EER woont<sup>168</sup>.

Naast deze expliciete uitzonderingen op de territorialiteitsregel in verdragen waren de Belgische Ministers van Sociale Zaken erg actief inzake het inzetten van hun bevoegdheid om uitzonderingen toe te staan in gevallen die 'behartigenswaardig' waren. In de jaren veertig en vijftig circuleerden er verschillende Ministeriële Besluiten om uitzonderingen te maken voor groepen arbeiders die essentieel waren voor de Belgische industrie, vooral voor de steenkoolmijnen, een sector die in die tijd een prioriteit was. Deze Besluiten kunnen gezien worden als een onderdeel van een immigratiebeleid door middel van sociale wetgeving: men wou immigratie aantrekkelijk maken als er nood was aan werkkrachten, zelfs als de begunstigde kinderen in de toekomst niet actief zouden worden op de Belgische arbeidsmarkt. Zoals reeds gezegd, hadden de ministeriële besluiten vooral betrekking op arbeiders die in de steenkoolmijnen werkten: een Ministerieel Besluit van 1948 kende *tijdelijke* uitkeringen toe *aan buitenlandse mijnwerkers* van wie de kinderen niet in België verbleven<sup>169</sup>. Tegelijkertijd werden er Ministeriële Besluiten uitgevaardigd om kinderbijslag toe te kennen aan mijnwerkers met een specifieke nationaliteit, zonder beperking in de tijd, zolang de arbeiders aan de slag waren: mijnwerkers uit Duitsland<sup>170</sup> <sup>171</sup> evenals uit Griekenland<sup>172</sup>, Frankrijk

---

<sup>167</sup> La vie au bureau, Allocations familiales, in *La vie au bureau*, april 1948, p. 236-237.

<sup>168</sup> In 2001 werd een KB uitgevaardigd dat de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers belast was met het toekennen van kinderbijslag aan loontrekkenden in België die vallen onder Verordening 1408/71 en die tewerkgesteld zijn als grensarbeider volgens Artikel 1 van Verordening 1408/71 (of zich in een gelijkaardige positie bevinden). Deze toelagen worden toegekend als er geen andere kinderbijslag toegekend kan worden op basis van andere Belgische of buitenlandse bepalingen of Europese wetgeving. (Koninklijk Besluit tot uitvoering van artikel 102, § 1, eerste lid, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, *B.S.*, 19 april 2001.

<sup>169</sup> C.O. nr. 338 van 8-7-48 – Kinderen in het buitenland opgevoed. Verplaatste personen te werk gesteld in de kolenmijnen. Deze uitzondering werd toegekend voor slechts drie maanden, voorafgaand aan de aankomst van de kinderen in België en in geval er een wettelijk obstakel bestond om de kinderen eerder naar België te krijgen.

<sup>170</sup> Min. Omz. nr. 117 van 10-9-1952 – Arbeiders tewerkgesteld in de Belgische steenkoolnijverheid. Opheffing van de voorwaarde dat het kind binnen het rijk moet worden opgevoed.

<sup>171</sup> Min. Omz. nr. 118 van 14-11-1952 – Duitse Arbeiders tewerkgesteld in de Belgische steenkoolnijverheid. Opheffing van de voorwaarde dat het kind binnen het rijk moet worden opgevoed. See also Omz. Nr. 170 van 29-2-1960

<sup>172</sup> Min. Omz. nr. 120 van 1-4-1953 – Griekse Arbeiders tewerkgesteld in de Belgische steenkoolnijverheid. Opheffing van de voorwaarde dat het kind binnen het rijk moet worden opgevoed.

(inclusief Franse Algerijnen, Marokkanen en Tunesisch-Franse protegés)<sup>173</sup>, San Marino<sup>174</sup>, Slovenië (voor wat betreft vluchtelingen)<sup>175</sup>, Spanje, Portugal, Oostenrijk (en vluchtelingen die verbleven in Oostenrijk)<sup>176</sup> en Spanjaarden van wie de kinderen opgevoed werden in de noordelijke provincie van Marokko<sup>177</sup>. Er werden ook algemene uitzonderingen (niet specifiek voor de steenkoolnijverheid) toegekend aan Franse immigranten van wie de kinderen opgevoed werden in Algerije<sup>178</sup> en aan Albanese, Bulgaarse en Hongaarse politieke vluchtelingen<sup>179</sup>, Poolse, Tsjechische, Roemeense, Estse, Litouwse, Letse, Spaanse en Joegoslavische politieke vluchtelingen<sup>180</sup>, alsook Albanese, Bulgaarse en Hongaarse politieke vluchtelingen<sup>181</sup>.

Na verloop van tijd stopte de uitbreiding van de extra-territorialiteit geleidelijk aan. België begon het concept van 'kinderen opgevoed in het buitenland' scherper te definiëren in opeenvolgende Koninklijke en Ministeriële Besluiten. In de jaren zestig werd een stap gezet naar bijkomende afbakening door een nieuw Ministerieel Besluit: men kon nog kinderbijslag krijgen voor een kind, maar enkel als het *tijdelijk* in het buitenland verbleef, namelijk niet meer dan twee maand aan één stuk of zes maanden per jaar. Ook kinderen die normaal gezien verbleven in België, maar enkel in het buitenland verbleven tijdens de schoolvakanties of die over de Belgische grens naar school gingen of een beurs hadden om in het buitenland te studeren, werden beschouwd als kinderen die in België werden opgevoed.<sup>182</sup> Ook voor

---

<sup>173</sup> Min. Omz. nr. 124 van 4-7-1953 – Arbeiders van vreemde nationaliteit uit Frankrijk uitgeweken en “Franse Beschermelingen”, tewerkgesteld in de Belgische steenkoolnijverheid. Opheffing van de voorwaarde dat het kind binnen het rijk moet worden opgevoed.

<sup>174</sup> Min. Omz. nr. 125 van 12-10-1953 – Arbeiders van San Marino te werk gesteld in de Belgische steenkoolnijverheid. Opheffing van de voorwaarde dat het kind binnen het rijk moet worden opgevoed.

<sup>175</sup> Min. Omz. nr. 146 van 13-11-1956 – Sloveense Arbeiders, politieke vluchtelingen tewerkgesteld in de Belgische steenkoolnijverheid. Opheffing van de voorwaarde dat het kind binnen het rijk moet worden opgevoed. (Bepert tot 6 maanden voorafgaand aan de aankomst van de kinderen in België.)

<sup>176</sup> Min. Omz. nr. 141 van 5-6-1956 – Kinderbijslag voor mijnarbeiders van Spaanse, Portugese of Oostenrijkse nationaliteit en voor politieke vluchtelingen verblijvend in Oostenrijk, tewerkgesteld in de Belgische steenkoolnijverheid. Opheffing van de voorwaarde dat het kind binnen het rijk moet worden opgevoed. Het decreet stelde dat de arbeiders tewerkgesteld moesten worden in de ondergrondse steenkoolmijnen.

<sup>177</sup> Min. Omz. nr. 156 van 15-4-1958 – Kinderbijslag voor mijnarbeiders van Spaanse nationaliteit, tewerkgesteld in de Belgische steenkoolnijverheid - Opheffing van de voorwaarde dat het kind binnen het rijk moet worden opgevoed.

<sup>178</sup> Min. Omz. nr. 137 van 30-7-1955 – Kinderbijslag aan Franse arbeiders tewerkgesteld in België en wier kinderen worden opgevoed in de Algerijnse departementen. Opheffing van de voorwaarde dat het kind binnen het rijk moet worden opgevoed.

<sup>179</sup> Min. Omz. nr. 150 van 15-6-1957 – Kinderbijslag voor de werknemers van Albanese, Bulgaarse en Hongaarse nationaliteit, politieke vluchtelingen, tewerkgesteld in België. Opheffing van de voorwaarde dat het kind binnen het rijk moet opgevoed worden.

<sup>180</sup> Min. Omz. nr. 160 van 12-9-1958 – Kinderbijslag voor de werknemers van Poolse, Tsjechische, Roemeense, Estlandse, Litause, Lettische, Spaanse en Yougoslavische nationaliteit, politieke vluchtelingen, tewerkgesteld in België. Opheffing van de voorwaarde dat het kind binnen het rijk moet opgevoed worden.

<sup>181</sup> C.O. 527 van 12-9-1958 – Kinderbijslag aan de werknemers van Albanese, Bulgaarse of Hongaarse nationaliteit, politieke vluchtelingen, in België tewerkgesteld.

<sup>182</sup> Omz. nr. 1963/2 van 6-3-1963. Regeling voor werknemers – Geordende wetten. Art. 51, laatste lid. Regeling voor zelfstandigen – O.K.B. van 22.12.1938 – Art. 104. Kinderen opgevoed buiten het Rijk. Begrip en Afwijking.

kinderen van arbeiders die gedetacheerd werden naar een land waar België een verdrag mee ondertekend had, konden rekenen op een uitzondering.

Zoals gezegd, maakten de Europese regels het mogelijk om kinderbijslag ‘uit te voeren’ naar andere landen van de EER, ongeacht de duur van de studie of opleiding in het buitenland. Dit gold echter niet voor studies gevolgd buiten de EER zonder beurs (vb. de VS, Israël). Deze kinderen werden de jure geacht te worden opgevoed in het buitenland, tenzij de bevoegde minister voor ieder specifiek geval een uitzondering toestond. In 1998, echter, bepaalde het Hof van Cassatie dat studeren in het buitenland (in dit geval Israël) nog steeds beschouwd kon worden als ‘opgevoed in België’ op voorwaarde dat geen andere autoriteit de opvoeding van het kind had overgenomen. In dit specifieke geval gingen twee kinderen studeren in Israël en kwamen ze enkel naar huis tijdens de vakantie. Het Hof was van mening dat de opvoedende taak niet door iemand anders was overgenomen in Israël, maar dat hun ouders in België deze taak nog steeds vervulden. Vandaar dat ze recht hadden op Belgische kinderbijslag<sup>183</sup>.

Maar als reactie op dit vonnis stelde de regering een wijziging voor aan de wet op de kinderbijslag, die het parlement goedkeurde. Sinds 1999 bepaalt het nieuwe artikel dat “kinderbijslag niet uitbetaald wordt voor kinderen die opgevoed worden in het buitenland *of lessen volgen buiten het Koninkrijk*”.<sup>184</sup> De regering voerde aan dat het vonnis van het Hof van Cassatie zou betekenen dat er geen ministeriële uitzonderingen meer nodig zouden zijn om bijslag te krijgen als de kinderen les volgden in het buitenland. De regering vond dit onaanvaardbaar en herhaalde dat de ministeriële uitzonderingen bedoeld waren om de automatische uitvoer van de kinderbijslag buiten de EER te vermijden<sup>185</sup>. De regering bevestigde dat er geen uitzonderingen nodig waren voor EER-burgers die opgevoed werden of les volgden binnen de EER.

In december 1999 bedroeg het aantal betoelaagde kinderen die in het buitenland werden opgevoed 25.333.<sup>186</sup> De meeste van deze kinderen werden in Frankrijk opgevoed (58,39%), in Nederland (17,06%), in Marokko (15,17%) en in Italië (2,64%). Het aandeel onkosten dat deze kinderen vertegenwoordigen is 0,91% van de totale uitkeringen. Zoals we weten zijn de uitkeringen veel lager voor niet-EER-landen. Voor kinderen in EER-landen kreeg men een gemiddelde maandelijkse uitkering van 4.262 BEF (ongeveer 106 EUR) in 1999, terwijl men voor een kind in Marokko slechts 771 BEF (ongeveer 19 EUR) kreeg en een kind in Turkije 1.736 BEF (43,3 EUR).

---

<sup>183</sup> Cass., 4 mei 1998, *Arr. Cass.*, 1998, p. 220.

<sup>184</sup> Wet van 25 januari 1999 houdende sociale bepalingen, *B.S.*, 6 februari 1999, art. 17.

<sup>185</sup> *Doc. Parl.*, Kamer, 1997-98, nr. 1722/5, p. 6.

<sup>186</sup> Bron cijfers: Rijksdienst voor Kinderbijslag.

### 3.7. VERDRAGEN

In de volgende paragrafen gaan we, net zoals voor de arbeidsongevallenregeling, dieper in op het verdragsrechtelijke luik van het kinderbijslagstelsel, daar de gesloten verdragen het beeld over de invloed van immigratie op de open structuur van de welvaartstaat vervolledigen. De verdragen vormden een sociale beschermingslaag bovenop de nationale sociale wetgeving. Zij droegen tevens bij tot het internationale en territoriale aspect van de welvaartsstaat. Zoals bij ongeveer alle regelingen voor sociale zekerheid en bijstand begonnen de landen bilaterale en multilaterale verdragen te sluiten om een gelijke behandeling van hun burgers te verkrijgen.

#### 3.7.1. ALGEMENE BILATERALE VERDRAGEN

In de jaren die volgden op de invoering van de kinderbijslagregeling sloot België een aantal bilaterale verdragen met verschillende landen over vele takken van de sociale zekerheid, waaronder de kinderbijslag. Deze algemene bilaterale verdragen bevestigden het principe van *lex loci laboris* (het werklandbeginsel) en van niet-discriminatie tussen de inwoners van beide landen. Voor de kinderbijslag stond in de verdragen dat burgers van beide landen onder dezelfde voorwaarden konden genieten van de kinderbijslag als de eigen inwoners. Zoals vermeld in de voorgaande bijdrage over arbeidsongevallen werden, tot aan de jaren vijftig, enkel verdragen gesloten met de gevestigde Club van Europa: Nederland (1947),<sup>187</sup> <sup>188</sup> Frankrijk (1948),<sup>189</sup> Italië (1948),<sup>190</sup> Luxemburg (1949).<sup>191</sup> Joegoslavië (1954),<sup>192</sup> San Marino (1955),<sup>193</sup> Spanje (1956),<sup>194</sup> VK (1957),<sup>195</sup> Duitsland (1958),<sup>196</sup> Polen (1967),<sup>197</sup> Portugal

---

<sup>187</sup> Wet van 2 juni 1949 tot goedkeuring der Overeenkomst tussen België en Nederland betreffende de toepassing van de wetgeving van de twee landen op het vlak van sociale zekerheid, ondertekend te Den Haag op 29 augustus 1947, *B.S.*, 10 augustus 1949.

<sup>188</sup> Met Nederland werden verschillende overeenkomsten ondertekend (1957, 1961 en 1964) ter uitvoering van de toepassing van de kinderbijslag voor de sociale zekerheid (om accumulaties te vermijden, administratieve problemen te voorkomen, etc.) Akkoord inzake kinderbijslag en kraamgeld ter uitvoering van het tussen België en Nederland gesloten verdrag betreffende de toepassing der wederzijdse wetgeving op het punt der sociale verzekering, *B.S.*, 4 maart 1964.

<sup>189</sup> Wet van 2 juni 1949 tot goedkeuring des Algemene Overeenkomst tussen België en Frankrijk, *B.S.*, 29 juli 1949 (zie supra). Met Frankrijk werden opeenvolgende overeenkomsten ondertekend die de specifieke bepalingen voor de bijlagen moesten regelen. Bv. Protocol tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de pre- en post-natale bijlagen van de Franse wetgeving en het kraamgeld van de Belgische regeling voor de gezinsbijslag (*B.S.*, 5 juni 1984): gezinnen (Franse of Belgische) die in Frankrijk verbleven en in België werken genieten van pre- en post-natale bijlagen van de Franse wetgeving die betaald worden door het land van tewerkstelling (België), en vice versa voor het Belgische kraamgeld.

<sup>190</sup> Wet van 2 juni 1949 tot goedkeuring der Overeenkomst betreffende de Sociale Verzekeringen tussen België en Italië, ondertekend op 30 april 1948, te Brussel, *B.S.*, 14 augustus 1949.

<sup>191</sup> Wet van 23 maart 1951 houdende de goedkeuring van de Algemene Conventie tussen België en het Groothertogdom Luxemburg over de Sociale Zekerheid en de Bijkomende Overeenkomst over het sociaal regime van toepassing op arbeiders in de mijnen en ondergrondse steengroeven, ondertekend te Luxemburg op 3 december 1949, *B.S.*, 5 april 1951.

<sup>192</sup> Wet van 4 juli 1956 houdende goedkeuring van het verdrag tussen België en Joegoslavië betreffende de sociale zekerheid, ondertekend op 1 november 1954, te Beograd, *B.S.*, 1 september 1956.

<sup>193</sup> Wet van 4 juli 1956 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag tussen het Koninkrijk België en de Republiek San Marino, ten einde de toepassing van de Belgische wetgeving inzake sociale zekerheid en de

(1970),<sup>198</sup> Zwitserland (1975),<sup>199</sup> Oostenrijk (1977),<sup>200</sup> Turkije (1968),<sup>201</sup> Tunesië (1975),<sup>202</sup> Marokko (1968),<sup>203</sup> Algerije (1968)<sup>204</sup> (behalve met Griekenland: geen bepalingen). Er werd voorts bepaald dat de vereiste werkduur om recht te hebben op kinderbijslag voor beide landen in aanmerking zou genomen worden en samengeteld zou worden. Bovendien stond in de bijlagen van het Belgisch-Franse verdrag dat het verdrag ook van toepassing zou zijn op de Poolse werknemers en op vluchtelingen die zowel in België en Frankrijk gewerkt hadden.

Voor Nederland, Luxemburg,<sup>205</sup> Italië, Portugal, Zwitserland, Oostenrijk, Turkije, Tunesië en Marokko stond uitdrukkelijk vermeld dat voor de kinderen van immigranten die opgevoed

---

Sammarinaanse wetgeving inzake sociale zekerheid en kinderbijslag op de onderdanen van beide landen te ordenen, ondertekend op 22 april 1955, te Brussel, *B.S.*, 6 oktober 1956.

<sup>194</sup> Wet van 12 maart 1958 houdende goedkeuring van het Verdrag tussen België en Spanje, betreffende de sociale zekerheid, ondertekend te Brussel, op 28 november 1956, *B.S.*, 18 mei 1958.

<sup>195</sup> Wet van 15 april 1958 houdende goedkeuring van het verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen Zijne Majesteit de Koning der Belgen en Hare Majesteit de Koningin van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en van Hare Overige Koninkrijken en Gebiedsdelen, Hoofd van het Commonwealth, en van het protocol betreffende de prestaties in natura, ondertekend op 20 mei 1957, te Brussel, *B.S.*, 31 mei 1958.

<sup>196</sup> Wet van 21 januari 1963 houdende goedkeuring van volgende internationale akten: a) Algemeen Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Bondsrepubliek Duitsland, ondertekend op 7 december 1957, te Bonn, *B.S.*, 21 februari 1964.

<sup>197</sup> Wet van 1 april 1967 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag tussen het Koninkrijk België en de Volksrepubliek Polen, betreffende de sociale zekerheid, ondertekend te Brussel, op 26 november 1965, *B.S.*, 19 augustus 1967.

<sup>198</sup> Wet van 27 maart 1972 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Portugal en van het Bijgevoegd Protocol, ondertekend te Lissabon op 14 september 1970, *B.S.*, 16 maart 1973.

<sup>199</sup> Wet van 18 februari 1977 houdende goedkeuring van het Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Zwitserse Bondsstaat, en van het Slotprotocol, ondertekend te Bern op 24 september 1975, *B.S.*, 13 mei 1977.

<sup>200</sup> Wet van 9 augustus 1978 houdende goedkeuring van de Overeenkomst over de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Oostenrijk, en van het Slotprotocol, ondertekend te Brussel op 4 april 1977, *B.S.*, 1 december 1978.

<sup>201</sup> Wet van 26 februari 1968 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag tussen het Koninkrijk België en de Republiek Turkije betreffende de Sociale Zekerheid, ondertekend te Brussel op 4 juli 1966, *B.S.*, 10 april 1966. Zie ook: Wet van 2 februari 1981 houdende goedkeuring van het Verdrag, ondertekend te Brussel op 13 december 1978, tot herziening van het Algemeen Verdrag tussen het Koninkrijk België en de Republiek Turkije, betreffende de sociale zekerheid ondertekend te Brussel op 4 juli 1966, *B.S.*, 19 juni 1981.

<sup>202</sup> Wet van 4 augustus 1976 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Tunesië, en van het Protocol, ondertekend te Tunis op 29 januari 1975, *B.S.*, 23 oktober 1976.

<sup>203</sup> Wet van 20 juli 1970 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko, ondertekend te Rabat op 24 juni 1968, *B.S.*, 25 juni 1971.

<sup>204</sup> Wet van 3 juli 1969 houdende goedkeuring van het Algemeen Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Democratische Volksrepubliek Algerije, en van het bijgevoegd Protocol, ondertekend te Brussel op 27 februari 1968, *B.S.*, 25 oktober 1969.

<sup>205</sup> Met Luxemburg werd in 1963 een overeenkomst ondertekend zodat de burgers konden genieten van elkaars systeem voor kraamgeld. (Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg, betreffende de toekenning van het kraamgeld waarin voorzien wordt door de wetgeving inzake kinderbijslag, ondertekend op 10 september 1963, *B.S.*, 19 november 1965).

werden in het thuisland nog steeds kinderbijslag betaald zou worden, met uitzondering van verhoogde of speciale uitkeringen. De uitbetaling zou stopgezet worden na het overlijden van de arbeider of bij zijn vertrek uit het gastland (art. 20) (behalve voor Zwitserland, waar het verdrag garandeert dat de toelagen doorlopen voor de kinderen van gepensioneerde arbeiders en wezen (art. 33)).<sup>206</sup>

Wat Turkije, Tunesië en Marokko betreft, echter, stelden de verdragen dat er een administratieve overeenkomst opgesteld zou worden om de verschillende categorieën betoelaagde kinderen te bepalen, alsook de voorwaarden om in aanmerking te komen, de omvang van de uitbetaling en voor hoe lang de toelagen toegekend zouden worden (art. 29). Het verdrag met Algerije bepaalde dat enkel ondergrondse mijnwerkers van wie de kinderen in Algerije verbleven aanspraak konden maken op de Belgische kinderbijslag voor ondergrondse mijnwerkers (art. 28), hetgeen bepaald zou worden via een administratieve overeenkomst. De andere arbeiders van wie de kinderen in Algerije bleven, zouden kinderbijslag krijgen op basis van de Algerijnse wetgeving (en vice versa voor de Belgen).

### **3.7.2. ALGEMENE MULTILATERALE VERDRAGEN OVER SOCIALE ZEKERHEID**

In de jaren vijftig ving De Raad van Europa aan met het opstellen van multilaterale verdragen over sociale thema's. De kinderbijslagen werden opgenomen in de 'Europese Interim-Overeenkomst betreffende Sociale Zekerheid, Met Uitsluiting van de Regelingen voor Ouderdom, Invaliditeit en Overlijden', ondertekend in 1953 en van kracht in België in mei 1957<sup>207</sup>. Het verdrag omvatte alle wetgeving inzake sociale zekerheid op het vlak van ziekte, moederschap, overlijden, arbeidsongevallen, werkloosheid en kinderbijslag. Het verdrag bepaalde ook dat de burgers van de ondertekenende landen recht hadden op deze uitkeringen onder dezelfde voorwaarden als de burgers van iedere andere ondertekende partij.

In 1964 voerde de Raad van Europa een 'Europese Code Sociale Zekerheid' in die onder meer bepaalde dat lidstaten zouden "pogen een speciaal instrument in het leven te roepen met betrekking tot de sociale zekerheid van vreemdelingen en immigranten, met name met betrekking tot de gelijke behandeling in vergelijking met eigen burgers en het behoud van verworven rechten en rechten die men aan het verwerven is (art. 73)". Deze poging werd de Europese Conventie over Sociale Zekerheid, ondertekend in 1972, die van kracht werd in

---

<sup>206</sup> Het verdrag met de Verenigde Staten bevat geen specifieke bepalingen voor kinderbijslag (enkel van toepassing in België), maar het is opgenomen in het verdrag. Het verdrag stelt dat de verzekerde periodes opgeteld worden, maar dat men dit in België pas doet als de werknemer gedurende 18 verzekerde maanden gewerkt heeft. Met Canada: verzekerde periodes worden samengeteld, enkel een algemeen artikel.

<sup>207</sup> Europese interim-overeenkomst over sociale zekerheid, behalve regelingen voor ouderen, invaliden en nabestaanden en bijhorend protocol, Parijs, 11 december 1953.

België in 1986.<sup>208</sup> Deze conventie verving de bilaterale verdragen inzake sociale zekerheid, alsook de hierboven vermelde interim-overeenkomst en verzekerde gelijke behandeling.

### 3.7.3. DE EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP

Ten slotte en zoals bekend heeft de Europese Economische Gemeenschap (de latere EU) wetgeving ingevoerd<sup>2</sup> om de sociale zekerheidssystemen van de lidstaten te coördineren. We zullen niet verder ingaan op dit welbekende thema, maar geven wel aan dat de wetgeving van de Europese Economische Gemeenschap natuurlijk ook van toepassing is op de kinderbijslagen.

## 4. DE BELGISCHE SOCIALE BIJSTAND

Na twee takken van sociale verzekeringen bestudeerd te hebben, richten we nu onze aandacht op een bijzondere tak van de sociale bescherming. Sociale bijstand is een geval apart, daar het de residuaire tak van de Belgische sociale bescherming vormt die dient als ultiem vangnet voor personen die niet over voldoende middelen van bestaan beschikken (behoeftebeginsel). Sociale bijstand wordt tevens gefinancierd met algemene middelen. Bovendien werd sociale bijstand ingevoerd lang vóór het ontstaan van de moderne welvaartsstaat. De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie hervormde de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum. Deze wet was op zijn beurt een hervorming van de wet van 1925, die zelf een hervorming was van het 19<sup>e</sup>-eeuwse systeem dat ingevoerd werd op basis van wetten uit het Franse revolutionaire tijdperk. Als we nog verder teruggaan in de tijd blijkt dat de instellingen uit het Franse revolutionaire tijdperk uitgebouwd werden op basis van nog oudere instellingen van armenzorg. In dit CSB-bericht beperken we onze focus tot de periode tussen 1830 en 1974, net voor de invoering van het bestaansminimum, het eerste afdwingbare algemene recht op sociale bijstand.

De vraag of immigranten/niet-Belgen recht hadden op sociale bijstand krijgt een interessante dimensie in de sociale bijstandstak, daar de ‘vrijgevigheid’ van de welvaartsstaat belicht wordt: de voordelen worden zoals gezegd gefinancierd door algemene middelen. In dit opzicht is het onderzoeken van de evolutie van het personeel toepassingsgebied van de sociale bijstand verhelderend: men zou kunnen verwachten dat het nationaliteitscriterium hier gemakkelijk de bovenhand haalt van het territorialiteitscriterium. Interessant genoeg zien we echter dat de wortels van het moderne sociale bijstandssysteem erg territoriaal gekleurd waren, en dus helemaal niet toegespitst waren op exclusiviteit voor nationale burgers.

<sup>208</sup> Europese Conventie over Sociale Zekerheid, Parijs, 14 december 1972; van kracht op 1 maart 1977. Het betrof de volgende thema's: ziekte- en moederschapsuitkeringen; invaliditeitsuitkeringen; ouderdomspensioenen; uitkeringen voor beroepsongevallen en -ziekten; overlevingspensioen; uitkeringen voor beroepsongevallen en -ziekten; uitkeringen bij overlijdens; werkloosheidsuitkeringen; gezinsuitkeringen.



Voor we ingaan op de specifieke wetgeving, bespreken we eerst kort de migratie-situatie uit de eerste jaren van de Belgische geschiedenis, de sociale bijstand vanuit historisch perspectief, alsook de historische evolutie van het localisme van de sociale bijstand naar het territorialiteitsprincipe toe.

#### 4.1. ACHTERGROND: IMMIGRATIE EN EMIGRATIE

Er is weinig informatie beschikbaar omtrent immigratie in de eerste decennia van het bestaan van België. We weten dat een officiële telling uit 1820, tijdens de Nederlandse overheersing, het aantal buitenlanders in de Belgische provincies op 9.765 plaatste.<sup>209</sup> Ook was er een gestage toename van migratie naar België. In 1842, bijvoorbeeld, telde Brussel alleen al 8.503 (7,5%) buitenlanders, hoofdzakelijk afkomstig uit de buurlanden (een relatief groot percentage, in vergelijking met de andere grote Europese steden).<sup>210</sup> De meeste immigranten in Brussel waren geschoolde arbeiders.<sup>211</sup> Gedurende de eerste 75 jaar van de negentiende eeuw was de socio-economische achtergrond van de buitenlanders sterk verschillend; dat kunnen we afleiden uit de parlementaire debatten over de opeenvolgende wetten inzake de onderstandswoonst, landloperij en vreemdelingen in het algemeen. Enerzijds werden sommige buitenlanders gezien als een verrijking voor de steden waarin ze werkten: met hun arbeid, potentieel kapitaal en talenten<sup>212</sup> zouden ze de status quo<sup>213</sup> niet verstoren. Anderzijds werden sommige andere buitenlanders gezien als storende elementen voor de openbare orde.

Tot rond 1900 was België eerder een land van emigratie dan van immigratie.<sup>214</sup> De overgrote meerderheid van de Belgen emigreerde naar Noord-Frankrijk en Parijs en vaak pendelden de emigranten tussen beide landen.<sup>215</sup> Het grootste aantal Belgische emigranten naar Frankrijk – 482.000 – werd bereikt in 1886.<sup>216</sup> Tegen de eeuwwisseling echter, oversteeg de immigratie

---

<sup>209</sup> M. LEENDERS, *Ongenode Gasten – Van Traditioneel Asielrecht Naar Immigratiebeleid, 1815-1938*, 1993, Hilversum, Verloren, p. 45.

<sup>210</sup> S. DE SCHAEFDRIJVER, *Elites For The Capital? Foreign Migration to Mid-Nineteenth-Century Brussels*, 1990, Amsterdam, Thesis Publishers, p. 49.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 65

<sup>212</sup> Visart, *Ann. Parl. Chambre*, 26 novembre 1875, p. 93.

<sup>213</sup> L. VANDERSTEENE & P. SCHIEPERS, "Natievorming, nationalisme en vreemdelingen. Beeldvorming rond vreemdelingen en Belgen in de Kamerdiscussies over de eerste Belgische vreemdelingenwet", *BTNG-RBHC*, XXV, 1994-1995, 1-2, pp. 31-78.

<sup>214</sup> F. CAESTECKER, *Alien Policy in Belgium, 1840-1940, The Creation Of Guest Workers, Refugees and Illegal Aliens*, New York, Berghahn Books, 2000, Chapter 2, p. 3.

<sup>215</sup> J. STENGERS, "L'immigration de 1830 à 1914: données chiffrées", in A. MORELLI (ed.), *Histoire Des Etrangers Et De L'Immigration En Belgique De La Préhistoire à Nos Jours*, Bruxelles, EVO & CBAI, 1992, p. 94.

<sup>216</sup> In 1906 was dat aantal gezakt tot 310.000. Tijdens de tweede helft van de 19e eeuw, vormden de Belgen de grootste groep immigranten in Frankrijk (tussen 38 en 46 %), tegen 1901 waren ze voorbijgestoken door de Italianen. De Belgische immigranten werkten hoofdzakelijk in de textiel- en mijnindustrie in Noord-Frankrijk of in verschillende andere sectoren, als grondwerker, bouwvakker, schrijnwerker, schoenmaker, etc. in de Parijse regio (zie J. STENGERS, *Op. Cit.* p. 94).

de emigratie: in 1900 telde België 212.474 immigranten, of 3,1% van de bevolking.<sup>217</sup> Veel van deze immigranten waren geen armen, maar eerder geschoolde handarbeiders of gewone arbeiders, bedienden, maar ook kooplied, bankiers, etc.<sup>218</sup> Het waren hoofdzakelijk Fransen, Duitsers, Nederlanders, Luxemburgers, Engelsen en Italianen.<sup>219</sup> Daarenboven haalde men de werkkrachten die nodig waren voor de zware industrie en de mijnen in Wallonië steeds meer uit Oost- en Zuid-Europa (en uit Vlaanderen). In die tijd had Wallonië te kampen met een tekort aan arbeidskrachten als gevolg van de demografische veranderingen en de groeiende sociale bescherming waardoor de beschikbare voorraad arbeiders beperkt werd.

In het eerste deel van de 19<sup>e</sup> eeuw werd de juridische status van immigranten bepaald door de vreemdelingenwet van 1835.<sup>220</sup> De wet creëerde drie statussen die een verschillende mate van bescherming inhielden tegen uitwijzing door de Belgische overheid. De best beschermde status was die van de “*domicilié*”: deze status verhinderde dat de immigrant uit het land gezet kon worden. Het verwerven van deze status was een uitzonderlijke gunst, meestal verleend aan welstellende buitenlanders.<sup>221</sup>

De tweede beste status was die van *ingezetene*: men mocht op het grondgebied verblijven en kon enkel uitgezet worden middels een koninklijk besluit, als zijn gedrag de openbare orde verstoortte of als hij vervolgd of veroordeeld was voor in het buitenland begane misdrijven die aanleiding konden geven tot uitlevering. De wet bepaalde echter niet hoe men de status van ingezetene kon verwerven. Dit betekende dat buitenlanders afhankelijk waren van het beleid van de Belgische administratie.<sup>222</sup> Niet-ingezetene immigranten konden makkelijk het land uitgezet worden, zonder koninklijk besluit. Tijdens de 19<sup>e</sup> eeuw werd het Belgische immigratiebeleid gezien als liberaal. Buitenlanders hadden zelfs geen toestemming nodig om naar België te migreren, ze werden gedoogd, zolang ze de economische of politieke orde niet verstoorden.<sup>223</sup> Bij aankomst dienden de immigranten zich te registreren in het bevolkingsregister dat bijgehouden werd door de lokale overheden (en goedgekeurd door de administratie van het Ministerie van Justitie). Na een periode van een aantal maanden verkregen ze dan een verblijfsvergunning, hetgeen hen beschermde tegen willekeurige uitwijzing. Tegen het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw werd een nieuwe wet op de vreemdelingen goedgekeurd, waardoor de drie bestaande categorieën officieel bevestigd werden: niet-ingezetenen, ingezetenen en ‘*domiciliés*’ (zie supra).<sup>224</sup>

---

<sup>217</sup> F. CAESTECKER, *Op. Cit.*, XIV.

<sup>218</sup> Voor een diepgaande analyse van het immigratiebeleid in deze periode, zie F. CAESTECKER, *Op. Cit.*, p. 19-52.

<sup>219</sup> J. STENGERS, *Op. Cit.*, p. 100.

<sup>220</sup> Wet van 22 september 1835 over vreemdelingen die in België verblijven, B. off. XII, n° 643. Voor een bespreking van de parlementaire debatten, zie L. VANDERSTEENE & P. SCHIEPERS, "Natievorming, nationalisme en vreemdelingen. Beeldvorming rond vreemdelingen en Belgen in de Kamerdiscussies over de eerste Belgische vreemdelingenwet", *BTNG-RBHC*, XXV, 1994-1995, 1-2, pp. 31-78.

<sup>221</sup> F. CAESTECKER, *Op. Cit.*, p.11.

<sup>222</sup> F. CAESTECKER, *Op. Cit.* p. 10.

<sup>223</sup> *Ibid.*, p.49.

<sup>224</sup> *Ibid.*, p 45.

## 4.2. ACHTERGROND: SOCIALE BIJSTAND VANUIT HISTORISCH PERSPECTIEF

Zoals vermeld in de inleiding is de sociale bijstand een aparte tak binnen de Bismarckiaanse welvaartsstaten. Sociale bijstand valt immers buiten het mechanisme van de sociale verzekering: sociale bijstand wordt niet gefinancierd door sociale bijdragen, doch door algemene middelen, en wordt toegekend aan ieder die niet over toereikende bestaansmiddelen beschikt. De sociale bijstand en sociale verzekeringen zijn echter ontwikkeld om elkaar aan te vullen. Sociale bijstand is tevens de 'residuaire' tak van de sociale bescherming geboden door de welvaartsstaat. Pas als de socialeverzekeringsregelingen geen bescherming bieden, bv. omdat men er geen recht kan laten op gelden, springt de sociale bijstand bij. Meestal wordt sociale bijstand geassocieerd met financiële steun aan de behoeftigen, maar ook medische verzorging, ouderenzorg, sociale woningen, etc. vallen onder sociale bijstand.

Sociale bijstand heeft een lange voorgeschiedenis. Het is één van de oudste sociale voorzieningen die door de staat is gereguleerd en is geworteld in nog oudere private/religieuze voorlopers. De afdwingbare en objectieve aard van de rechten op sociale bijstand zijn dan wel een uitvinding van de late twintigste eeuw, maar de zwakkere, meer discretionaire, minder toereikende en meer invasieve historische voorlopers hebben een grote invloed gehad op de bijstand die we vandaag kennen.

Iedere wetgevende stap was een hervorming en uitbouw van de bestaande structuur. De Belgische wetgeving die van kracht was in België tot 1925, gaat terug op de wetgeving die ingevoerd werd tijdens het Franse revolutionaire tijdperk (de Belgische provincies maakten in die tijd deel uit van Frankrijk). Als we nog verder teruggaan in de tijd stellen we vast dat de instellingen uit het Franse revolutionaire tijdperk uitgebouwd werden op basis van nog oudere bestaande systemen van armenzorg. Het systeem van 'bienfaisance' dat in het leven werd geroepen ten tijde van de Franse revolutie<sup>225</sup> door de Franse Directoire in 1796 (Jaar V) regelde de organisatie van de openbare liefdadigheid. De revolutionaire regeringen wilden breken met de mislukte paternalistische vormen van 'armenzorg' uit het verleden en beoogden een rationeel, nationaal beleid in te voeren.<sup>226</sup> Nadat de Franse staat er verschillende malen niet in geslaagd was de administratie te centraliseren, beval ze de lokale gemeentes om publieke bijstand te organiseren. De architectuur van het Franse systeem bouwde grotendeels voort op de bestaande private (hoofdzakelijke religieuze) instellingen.<sup>227</sup> Deze bestaande hospicen, armentafels, etc. werden officieel geseclariseerd en onder de gemeentelijke

---

<sup>225</sup> De Belgische provincies werden op 1 oktober 1795 door Frankrijk geannexeerd. Ze bleven formeel onder Frans gezag van 1 oktober 1795 tot 21 juni 1814.

<sup>226</sup> D. VAN DAMME, *Armenzorg en de Staat*, 1990, Gent, p. 278.

<sup>227</sup> Sinds de middeleeuwen werd armenzorg georganiseerd door lokale, hoofdzakelijk religieuze initiatieven, zoals armentafels, 'Tafels van de Heilige Geest' en gasthuizen om de ellende te verlichten. Centrale autoriteiten poogden controle te verwerven over deze relatief machtige instellingen, met succes in de 17<sup>e</sup> eeuw: Maria-Theresia van het Habsburgse Rijk (waar de Belgische provincies deel van uitmaakten) vaardigde een Edict uit in 1765 dat iedere gemeente verplichtte alle behoeftige mensen te onderhouden die geboren werden in die gemeente.

bevoegdheid geplaatst. Dit gesecculariseerde systeem was tweeledig en bestond uit zorg in instellingen en thuiszorg. Enerzijds controleerden de gemeentes de "*Hospices civiles*"<sup>228</sup> (burgerlijke godshuizen), residentiële instellingen die zorg droegen voor zieken, ouderen en 'invaliden' die gedurende een bepaalde periode in het godshuis verbleven, alsook voor de wezen die in de weeshuizen van de armenhuizen verbleven.<sup>229</sup> Anderzijds richtten de gemeentes ook "*Bureaux de bienfaisance*"<sup>230</sup> (burelen van weldadigheid) op, om thuiszorg te verlenen, liefst in natura.<sup>231</sup> Dit tweeledige systeem van thuiszorg en instellingen bleef het wettelijke systeem uitmaken tot de wet van 1925, waarbij de twee instellingen samengevoegd werden.

Sociale bijstand in de 19<sup>e</sup> eeuw omvatte een brede waaier aan 'diensten' voor de behoeftigen. Financiële bijstand was slechts één aspect. Ook medische zorg, ouderenzorg, wezenzorg, voedselhulp en andere hulp in natura, zorg voor personen met een geestelijke aandoening of fysieke beperking, etc. maakten deel uit van de openbare bijstandsmaatregelen. Sociale bijstand was echter geen neutrale welwillende onderneming gepleegd door de sociale en economische elites. Het repressieve en invasieve karakter van de pre-moderne bijstand kan niet onderschat worden. Voorbeelden hiervan zijn de inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van noodlijdende gezinnen vanwege de organiserende instanties, de pogingen tot het sedentariseren van de verpauperde bevolking via het sociaal beleid en de repressieve wetgeving op landloperij en bedelarij. Dit alles dient in het achterhoofd gehouden te worden als machtige instrumenten van sociale controle, normalisering en het disciplineren van paupers.<sup>232</sup> Bijstand paste ook in het kader van de relatief lage lonen en de grote arbeidsreserve van België: het hielp de werkgevers om de lonen laag te houden. In crisistijden

---

<sup>228</sup> Wet van de 16e dag van de Vendémiaire van het jaar V (7 oktober 1796) die de armenhuizen toestaat te genieten van hun middelen en hun beheer regelt, *Publication*, Arr. du Directoire van 24 vend. Jaar V).

<sup>229</sup> De godshuizen werden gefinancierd met eigen middelen die teruggegeven werden nadat de nationalisatie mislukte, met subsidies uit de publieke schatkist en schenkingen van privépersonen (art. 5). Artikel 6 garandeerde dat de goederen van bestaande godshuizen die verkocht werden door de revolutionaire regering vervangen zouden worden door nationale goederen. De motivatie achter deze terugbetaling is het initiatief van de Consituante om alle bezittingen van private armenhuizen en godshuizen te nationaliseren en te verkopen, hetgeen leidde tot teveel klachten en problemen. Sinds het jaar III werden veel private instellingen verplicht de deuren te sluiten wegens een gebrek aan middelen en dit zorgde voor massale protesten, aangezien het oorspronkelijke plan om armenzorg te organiseren op nationale schaal, mislukte, zie VERSCHAEREN J., *Burgerlijke Godshuizen, Burelen van Weldadigheid, Commissies van Openbare Onderstand en Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn*, Mescellanea Archivistica Manuale 46, Brussel, 2001, p 36-37.

<sup>230</sup> Wet van 7 frimaire van het jaar V (27 november 1796) die gedurende een periode van zes maanden een heffing oplegt van één deciem per frank, ten voordele van de behoeftigen bovenop de toegangsprijs voor alle spektakels, *Publication* Arr. du Directoire van 16 frimaire van het jaar V.

<sup>231</sup> De Burelen van Weldadigheid werden gefinancierd met taksen (één deciem per frank) op toegangskaartjes voor spektakels, toneelstukken, bals, vuurwerk, paardenraces (art 1), giften (art. 8), subsidies van de gemeente en de goederen die teruggegeven werden aan de oude liefdadigheidsinstellingen waarvan de eigendommen genationaliseerd werden, zie VERSCHAEREN J., *Op. Cit.*, p. 47-49. In de wetten die de armenhuizen of burelen van weldadigheid oprichtten, werd niets gezegd over de nationaliteit van de behoeftige.

<sup>232</sup> C. LIS, H. SOLY & D. VAN DAMME, *Op Vrije Voeten? Sociale Politiek in West-Europa (1450-1914)*, 1985, Leuven, Kritak, 171-179.

was de openbare bijstand essentieel om de openbare orde te beschermen.<sup>233</sup> Verhelderend in dit opzicht is het verslag uit 1900 van de ‘Belgische Koninklijke Commissie inzake Bijstandshervorming’. Het vatte de taken van de openbare bijstand samen door de ‘behoeftegen’ onder te verdelen in drie categorieën, die elk een specifieke aanpak behoeften.<sup>234</sup> De eerste categorie bestond uit de behoeftegen die niet de kracht hadden om te werken, namelijk kinderen, ouderen, chronisch zieken en gehandicapten. Deze behoeftegen werden beschouwd als zwak en meelijwekkend. Traditionele liefdadigheid/bijstand was ‘gepast’ voor hen (ziekenhuisopname, gratis medische bijstand, gratis scholing). De tweede categorie bestond uit gezonde behoeftegen die geen werk konden vinden. Zij verdienden alle medeleven en moesten kunnen genieten van alle bijstandsmiddelen (tewerkstelling, financiële bijstand of bijstand in natura thuis). De Koninklijke Commissie keurde echter de perverse effecten af van de financiële hulp of hulp in natura thuis, aangezien deze de armoede zou bestendigen: ze zou parasieten van de staat creëren, de armen lui maken en gewend aan tijdelijke werkloosheid, etc. De derde categorie was die van de behoeftegen die niet wilden werken. De werkonwilligen werden gebrandmerkt als beroepsbedelaars en landlopers die streng behandeld moesten worden en het grootste gevaar inhielden voor de sociale orde. Deze categorie behoeftegen werd ondergebracht in repressieve bedelaarshuizen of in verbeteringsgestichten als ze onvrijwillig in die situatie waren terechtgekomen<sup>235</sup> (zie wet van 1891 infra).

De macht van de openbare bijstand werd pas drastisch ingeperkt door de invoering van een wettelijk recht op sociale bijstand in het laatste kwart van de 20<sup>e</sup> eeuw.

Ondanks het extreem invasieve karakter van de sociale bijstand slaagde deze er absoluut niet in om de uitbreiding van de verpaupering in de 19<sup>de</sup> eeuw een halt toe te roepen. De sociale bijstand voerde weliswaar belangrijke staatsfuncties uit waarbij wezen, mentaal gestoorden en zieken ondergebracht werden in instellingen; hij kon echter niet verhinderen dat de laagste klassen in algemene ellende leefden.

#### **4.3. HISTORIEK VAN HET RECHT OP SOCIALE BIJSTAND: VAN ‘LOKAAL’ NAAR ‘TERRITORIAAL’**

De sociale bijstand van vandaag is hoofdzakelijk gebaseerd op het territorialiteitsprincipe. Hoewel het ‘leefloon’ – de meeste robuuste vorm van sociale bijstand – een lijst ‘categorieën’ bevat van begunstigden (o.a. bepaalde groepen immigranten), is de residuele sociale bijstand volledig gebaseerd op territorialiteit: *iedere persoon heeft het recht op maatschappelijke dienstverlening*, hetgeen *iedere persoon in staat moest stellen om te leven in ‘menselijke*

---

<sup>233</sup> *Ibid.* p. 179.

<sup>234</sup> C. VAN OVERBERGH, rapporteur, Réforme de la Bienfaisance en Belgique, Résolutions et rapport général de la Commission Spéciale, 1900, Lesigne, Bruxelles, p. 256- 340.

<sup>235</sup> In 1891 werd een totaal van 8.825 landlopers ingeschreven in een register voor bedelaars of een hervormingsinstelling, *Ibid.* p. 322.

*waardigheid*': iedere persoon in nood die een (legale) inwoner is van het grondgebied heeft recht op maatschappelijke dienstverlening.<sup>236</sup> Deze territoriale juridische structuur contrasteert met de traditionele voorgeschiedenis van de bijstand, waarbij de bijstand streng beperkt werd tot mensen behorende tot de lokaliteit (dorp/stad). Onder andere de aanwezigheid van immigranten echter zal een bepalende invloed hebben op de evolutie naar 'territorialiteit'.

#### **4.3.1. HET LOKALE IN DE PRE-MODERNE SOCIALE BIJSTAND**

Sociale bijstand heeft zoals gezegd haar wortels in de middeleeuwen en werd initieel georganiseerd op het niveau van het dorp/stad. Overall in Europa bestond een streng verblijfs criterium waardoor iedereen die niet tot de lokaliteit behoorde, uitgesloten werd van bijstand. Dit betekende dat mensen uit naburige steden/dorpen er geen recht op hadden (om niet te spreken van buitenlanders!). Reeds in de zesde eeuw was de gevestigde orde ervan overtuigd dat ieder dorp steun moest organiseren aan haar eigen inwoners om te verhinderen dat de armen zouden ronddolen. Sprekend in dit opzicht is de verklaring van de gemeenteraad van Tours (Frankrijk) in 567 A.D.<sup>237</sup> :

*“Ut unaquaeque civitas pauperes et egenos incolas alimentis congruentibus pascat secundum vires, ut tam vicini presbyteri quam cives omnes suum pauperem pascant ; quo fiet ut ipsi pauperes per alias civitates non vagentur”*

In de Middeleeuwen was de motivatie voor deze sterke lokale aanpak te vinden in de christelijke caritasplicht en de solidariteitsmechanismen van de lokale gemeenten. Later werd deze lokale aanpak gebruikt als onderdeel van het repressieve beleid ten opzichte van 'bedelaars en landlopers'.<sup>238</sup> De aanpak werd benut om de grote massa armen onder controle te houden. In moeilijke tijden begonnen veel mensen immers rond te trekken op zoek naar voedsel, werk, een betere plek. Ze werden snel bestempeld als rondtrekkende 'bedelaars en landlopers'. De steden en andere machtscentra konden vaak de toestroom van behoeftigen niet aan, waren bang van de geografisch mobiele 'paupers' (mannen zonder meester), of wilden gewoonweg niet instaan voor de kosten. Niet-inwoners werden dus uitgesloten.

Rond de zestiende eeuw begonnen verschillende Europese steden gelijkaardige sociale beleidsmaatregelen te nemen: het uitsluiten van buitenlanders, een strikt verbod op bedelen, het tellen en klasseren van de behoeftigen, het ontwikkelen van verschillende vormen van

---

<sup>236</sup> Wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, B.S. 5 augustus 1976.

<sup>237</sup> “Dat elke stad volgens haar middelen met geschikt voedsel de armen en noodlijdenden van die plaats voede, laat de locale clerus alsook alle burgers hun eigen armen voeden, zodat de armen niet gaan rondzwerven door hun steden.” – geciteerd in E. GREENE BALCH, “Public Assistance of the Poor in France”, *Publications of the American Economic Association*, Vol. 8, No. 4/5, (Jul. – Sep., 1893), p. 12.

<sup>238</sup> D. VAN DAMME, "Onderstandswoonst, sedentarisering en stad-platteland-tegenstellingen; Evolutie en betekenis van de wetgeving op de onderstandswoonst in België (einde achttiende tot einde negentiende eeuw)", *BTNG-RBHC*, XXI, 1990, 3-4, p. 485.

sociale bijstand afgestemd op de verschillende categorieën behoeftigen.<sup>239</sup> De uitsluiting van niet-lokale inwoners hield gelijke tred met de categorisering van de lokale armen. Deze beleidslijnen werden snel overgenomen op nationaal niveau. Al snel bevestigde de nationale wetgeving dit beleid voor het volledige grondgebied. Bijvoorbeeld in 1556 verklaarde de Franse ordonnantie van Moulin:

« *Ordonnons que les pauvres de chaque ville, bourg et village, seront nourris et entretenus par ceux de la ville, bourg ou village dont ils seront natifs et habitants, sans qu'ils puissent vaquer et demander l'aumône ailleurs qu'au lieu où ils sont, ...* »<sup>240</sup>

Gedurende vele eeuwen was het sociale beleid ten opzichte van niet-lokale inwoners dus repressief van aard: armen die inwoners waren van een andere gemeente werden beschouwd als bedelaars, landlopers en criminelen. De criteria om te bepalen of iemand 'behoorde' tot een bepaalde plek waren erg strikt. Bijvoorbeeld, vanaf de zestiende eeuw kon iemand maar aanspraak maken op sociale bijstand in de Duitstalige gebieden en ook in Frankrijk zo iemand geboren was in een bepaalde gemeente of er al meer dan tien jaar gewerkt had.<sup>241</sup> Het systeem dat de autoriteiten hanteerde was die van de 'onderstandswoonst': iedere persoon had een woonplaats/gemeente die exclusief verantwoordelijk was voor de 'onderstand' die aan die persoon werd verleend. Iemand kon enkel sociale bijstand verkrijgen in zijn eigen 'onderstandswoonst'. Dit systeem werkte zeker niet probleemloos. Gemeenten wensten vaak de verantwoordelijkheid voor bijstand af te schuiven op andere gemeenten. Dit was ook het geval in België. In een parlementair debat in 1844 bijvoorbeeld beschuldigden de parlementsleden de gemeenten ervan dat ze zich op frauduleuze manier probeerden te ontdoen van hun bijstandslast door hun 'behoefte' aan te moedigen hun gemeente te verlaten. Ze deden dit door hen bijstand te ontzeggen of door hen huisvesting te beloven in de stad. Plattelandsgemeenten werden er zelfs van beschuldigd clandestiene agentschappen op te zetten in de steden om daar bijstand te organiseren, zodat hun behoeftigen daar een 'onderstandswoonst' konden verwerven.

Door de ontwikkeling van het economisch liberalisme en de industrialisering tegen het einde van de achttiende en gedurende de negentiende eeuw, stelden vele landen deze strikte lokale aanpak in vraag. De 'onderstandswoonst' werd het voorwerp van politieke discussie en geleidelijk aan werden de voorwaarden voor het verwerven van een onderstandswoonst steeds flexibeler. Zoals het Belgische voorbeeld zal aantonen, werd het alsmear minder belangrijk om inwoner te zijn van één specifieke plek. Bovendien werden ook de immigranten – per definitie niet-lokale inwoners – opgenomen in de nationale wetgeving.

---

<sup>239</sup> R. CASTEL, *Les Métamorphoses de la Question Sociale*, Paris, Gallimard, 1995, p. 81.

<sup>240</sup> Geciteerd in R. CASTEL, *o.c.* p. 83.

<sup>241</sup> D. VAN DAMME, *o.c.* p. 488.

#### 4.3.2. HET BELANG VAN DE 'ONDERSTANDSWOONST'

Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het territorialiteitsprincipe in de Belgische sociale bijstandswetgeving (met name dat elke behoeftige persoon die in België verblijft, aanspraak kan maken op bijstand) is het belangrijk stil te staan bij het concept van de 'onderstandswoonst', waarrond de volledige wetgeving was opgebouwd. Een onderstandswoonst was een gemeente die als enige verantwoordelijk was voor de sociale bijstand aan een persoon. Bijgevolg was iedere persoon gebonden aan zijn onderstandswoonst in geval van nood: enkel die stad of gemeente mocht die persoon bijstaan. Het was dus belangrijk te bepalen hoe eenvoudig iemand van 'onderstandswoonst' kon veranderen, gelet op de beperkingen die dit met zich meebracht voor de 'behoefte' en de financiële last die dit meebracht voor de gemeenten. Hoe langer het duurde om een nieuwe 'onderstandswoonst' te verwerven, hoe groter de kosten voor de gemeente die de oude 'onderstandswoonst' was.

In de negentiende eeuw hadden de wetswijzigingen vooral betrekking op de criteria die gehanteerd werden om deze 'onderstandswoonst' te kunnen bepalen. Zoals al vermeld, was dit vooral een strijd tussen de steden en het platteland. In de komende paragrafen spitsen we ons hoofdzakelijk toe op de veranderende voorwaarden voor het bekomen van een 'onderstandswoonst'- voor burgers en immigranten. De onderstandswoonst was immers niet alleen de belangrijkste zorg voor de politici, maar werd tevens het voornaamste instrument in de evolutie van lokaal naar territoriaal bepaalde sociale bijstand. De evolutie van de 'onderstandswoonst' van immigranten in het bijzonder toont bovendien bij uitstek de ontwikkeling van het territorialiteitsprincipe aan, daar immigranten noch lokale, noch nationale burgers zijn.

#### 4.4. IMMIGRANTEN IN DE SOCIALE BIJSTANDWETGEVING 1818 - 1965

Men zou kunnen verwachten dat de wetgever over zou gaan van een systeem van "enkel voor lokale inwoners" naar een systeem van "enkel voor Belgen", gelet op de lange, lokalistische traditie voor sociale bijstand. Dit is expliciet niet gebeurd. Zelfs de pre-Belgische Nederlandse wetgeving van 1818 kende sociale bijstand toe aan immigranten op basis van de typisch territoriale voorwaarden dat 1) de immigrant inwoner moest zijn van de gemeente en 2) moest bijgedragen hebben tot de gemeente door zes jaar lang belastingen te betalen.<sup>242</sup>

De migranten die als ingezetenen erkend werden en deel uitmaakten van de respectabele sociale orde werden toegelaten tot het systeem. Toch werden niet alle buitenlanders op dezelfde manier behandeld. De immigratiestatus was van belang: hoe sterker iemands status,

<sup>242</sup> Wet van 28 november 1818 ter bepaling van de plek waar behoeftigen een beroep kunnen doen op openbare bijstand, Officieel Bulletin, n. XL.- Merk op dat het Koninkrijk België toen nog niet bestond, aangezien het land pas ontstond in 1830. In 1818 waren de Belgische provincies deel van het Nederlandse Koninkrijk van Willem I. (Voor meer informatie over het migratiebeleid uit deze periode, zie M. LEENDERS, *Ongenode Gasten – Van Traditioneel Asielrecht Naar Immigratiebeleid, 1815-1938*, 1993, Hilversum, Verloren, 310.)



hoe robuuster iemands kansen op sociale bijstand. Hoe sterker men was verbonden aan het territorium, hoe sterker iemands aanspraak op sociale bijstand. De immigranten die geen verblijfstitel hadden en arm waren, werden gebrandmerkt als ‘landlopers’ en werden nog repressiever behandeld dan de Belgische ‘landlopers’. Men maakte pas deel uit van het bijstandssysteem als men officieel verbonden was met het territorium, en men werd in het repressie-systeem gestopt als men geen respectabele binding had met het territorium.

In de komende paragrafen wordt ingegaan op de verscheidene wetgevende stappen die genomen werden in de ontwikkeling van de Belgische sociale bijstand.

#### **4.4.1. DE EERSTE BELGISCHE WET OP DE ‘ONDERSTANDSWOONST’ VAN 1845**

##### 4.4.1.1 DE WET IN HET ALGEMEEN

De voornaamste ingreep van de wet op de onderstandswoonst van 1845 was een verlenging van de vereiste periode om een nieuwe onderstandswoonst te verkrijgen van vier tot acht jaar. De reden waarom de wetgeving rond sociale bijstand zo sterk de nadruk legde op de ‘onderstandswoonst’ heeft te maken met het feit dat de lokale verankering van de sociale bijstand aanleiding gaf tot vele praktische problemen. Bijvoorbeeld kwam de wet van 1845 er na een diepe economische crisis in Vlaanderen in de jaren 1830 en ‘40, die vooral de plattelandsbevolking hard trof. Die crisis had enerzijds tot gevolg dat veel mensen onvoldoende middelen van bestaan konden vinden en begonnen te migreren naar de stad. Anderzijds betekende de crisis ook een zware last voor de rurale gemeenten die niet genoeg middelen ter beschikking hadden om aan alle behoeften te voldoen. De rurale gemeenten vonden een uitweg uit het probleem door hun behoeftige inwoners te suggereren/forceren om naar de stad te verhuizen. De gemeenten zouden hen steun blijven verlenen tot hun oud-inwoners een nieuwe ‘onderstandswoonst’ hadden verworven in de stad, waardoor de stad de sociale bijstand diende over te nemen.<sup>243</sup> De steden van hun kant kloegen over deze toevloed van deze nieuwkomers, wat zij beschouwden als ‘gevaarlijk voor de publieke orde’.<sup>244</sup> Vóór de wet van 1845 werd ingevoerd, was de periode die nodig was om een nieuwe ‘onderstandswoonst’ op te bouwen vier jaar. In 1845 werd deze periode uitgebreid tot acht jaar, om zo te pogen de migratie van behoeftige plattelandsbevolking naar de steden te stoppen.

Ook al betekende deze eerste Belgische interventie in het sociale bijstandssysteem een poging om de behoeftigen gebonden te houden aan hun geboorteplaats, of het hun op zijn minst heel moeilijk te maken om een nieuwe ‘onderstandswoonst’ te verwerven, lang zou die lokale binding niet meer standhouden.

---

<sup>243</sup> D. VAN DAMME, *o.c.*, p. 497-498.

<sup>244</sup> Zie Devaux in het parlementair debat van 28 October 1844.

#### 4.4.1.2. DE WET EN IMMIGRANTEN

Het Belgische sociale bijstandssysteem organiseerde de bijstand aan immigranten in drie lagen: hoe meer men juridisch gebonden was aan het territorium op basis van zijn migratiestatus en respectabiliteit in de sociale orde, hoe sterker de bescherming waarop men aanspraak kon maken in geval van behoefte.

In het algemeen bepaalde de eerste *Belgische wet*<sup>245</sup> *op de onderstandswoonst van 1845*<sup>246</sup> dat de onderstandswoonst van een Belg de geboorteplaats was. Met andere woorden, de geboortegemeente of – stad was als enige verantwoordelijk voor een persoon in geval van behoefte. Echter, zoals reeds gezegd bepaalde de wet dat de onderstandswoonst veranderd kon worden na *acht jaar* verblijf in een nieuwe gemeente.

Voor immigranten was deze eerste Belgische sociale bijstandswet nog eerder restrictief: met name kwam het alleen aan *domiciliés* (de beste migratiestatus)<sup>247</sup> toe om een 'onderstandswoonst' te verkrijgen, en dit na acht jaar onafgebroken verblijf (art. 8). Deze status van domicilié werd slechts heel zelden toegekend,<sup>248</sup> het was dan ook de meest bevoorrechte status die een immigrant kon genieten.<sup>249</sup>

Ook al konden alleen *domiciliés* een 'onderstandswoonst' verwerven, toch konden andere immigranten op een meer 'residuele' regeling terugvallen. Met name bepaalde artikel twaalf dat *elke* behoeftige zou bijgestaan worden in geval van *nood* door de gemeente waar hij zich bevond als de nood zich voordeed. De wet voerde nog een andere garantie toe door te bepalen dat elke gemeente sociale bijstand kon toekennen 'om redenen van rechtvaardigheid en menselijkheid' ook al was de betrokkene niet gerechtigd op basis van de wet (art. 19). Dit

---

<sup>245</sup> Zonder verder uit te weiden wil ik snel wijzen op het feit dat gedurende de Nederlandse periode de sociale bijstand in de Belgische provincies geregeld werd door de Nederlands publieke bijstandswet van 1818 die bepaalde dat immigranten die toegelaten werden hun verblijfplaats te vestigen in het Koninkrijk en die voor een periode van zes jaar in een gemeente verbleven en belastigen betaalden, zouden kunnen gebruik maken van publieke bijstand (art. 6) (Loi de 28 novembre 1818 tendant à déterminer les lieux où les indigents peuvent participer aux secours publics, Journal Officiel, n. XL). Merk op dat België toen nog niet bestond. In 1818 waren de Belgische provincies deel van het Nederlandse Koninkrijk van Willem I. (Voor meer informatie over het migratiebeleid van deze periode, zie M. LEENDERS, *Ongenode Gasten – Van Traditioneel Asielrecht Naar Immigratiebeleid, 1815-1938*, 1993, Hilversum, Verloren, 310.)

<sup>246</sup> Wet van 18 februari 1845 betreffende de onderstandswoonst, *Bull. Offic.*, n. VI.

<sup>247</sup> Zie Département de L'Intérieur, *Résumé de la Statistique Générale de la Belgique*, Bruxelles, Hayez, 1853, p. 112: tussen 1848 and 1850 ontvingen slechts 178 buitenlanders de toelating om domicilié te worden conform art. 13 van het Burgerlijk Wetboek. In diezelfde jaren ontvingen echter 14.502 buitenlander ingezetenschap.

<sup>248</sup> F. CAESTECKER, *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>249</sup> Zoals eerder vermeld zette de migratiewetgeving van 1835 nog twee andere statussen voorop: ingezetenschap of niet-ingezetenschap. Het ingezetenschap beschermde de buitenlander van gemakkelijke uitzetting. De immigratiewet bepaalde echter niet duidelijk hoe men die status kon verwerven, waardoor het in de handen van de autoriteiten bleef om geval per geval te beslissen. Eens ingezetene, kon de vreemdeling pas worden uitgezet na Koninklijk Besluit. – zie de wet van 22 september 1835 en DE SOIGNIE, *Traité du Droit Des Etrangers En Belgique*, Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1873, p. 164.

betekende dat indien de immigrant enige migratietitel had, hij aanspraak kon maken op bijstand.

Deze tweede bijstandsvoorziening werd betaald door de nationale autoriteiten – hetgeen het zich reeds ontwikkelende territorialiteitsprincipe bevestigde. De gemeente diende aan het ministerie van justitie te laten weten dat bijstand was verleend aan behoeftige immigranten die nog geen officiële onderstandswoonst verworven hadden. De staat zou dan die bijstandskosten terugbetalen aan de gemeente. Dus de *staat* droeg de bijstandskosten van de andere (respectabele) behoeftige immigranten in geval van nood, waardoor de lasten verdeeld werden tussen de gemeente en de staat.

Reeds in 1849 (vier jaar nadat de Wet werd ingevoerd) kloeg de minister van justitie<sup>250</sup> over het stijgend aantal aanvragen vanwege de gemeenten tot terugbetaling voor bijstand aan immigranten. Hij schreef een heel strak tijdsschema voor dat aangehouden moest worden om terugbetalingen te vragen aan de administratie van het ministerie. Als de gemeenten deze periodes niet zouden respecteren zou het ministerie hen het recht op terugbetaling ontfen. Hij schreef tevens voor dat de bijstand absoluut *noodzakelijk* moest zijn en niet langer dan zes maanden mocht duren zonder gepaste toestemming. De minister van justitie stelde een evenwicht te beogen tussen het publiek belang (sparen voor de publieke beurs) en ‘plichten van menselijkheid’. Ondanks de pogingen van de minister om het staatsbudget voor bijstand aan migranten onder controle te houden, stegen de uitgaven jaarlijks: 11.630 frank in 1833; 200.000 frank in 1860, en tot 1873 een gemiddelde van 160.000 francs.<sup>251</sup>

#### 4.4.1.3. GEEN SYMPATHIE VOOR BINNENKOMENDE PAUPERS, BEDELAARS EN LANDLOPERS

Deze twee bijstandsniveaus waren strikt gereserveerd voor immigranten die deel uitmaakten van de respectabele sociale orde. Een derde niveau van sociale ‘bijstand’ betrof de repressie van immigranten die het land binnenkwamen zonder enige middelen van bestaan of die ‘landlopers’ of bedelaars werden. Zoals reeds vermeld had de repressie van landlopers en bedelaars eeuwenoude wortels. In de eeuwen voordien werd elke ‘niet-locale’ persoon die niet op stabiele basis in een gemeente verbleef, beschouwd als een bedreiging voor de sociale en financiële orde en werd gebrandmerkt als landloper en bedelaar, twee hoedanigheden die werden gecriminaliseerd. Het repressief sociaal beleid dat nog steeds werd toegepast in het negentiende-eeuwse België werd natuurlijk ook toegepast op behoeftige immigranten. Maar het systeem kende ook bijkomende maatregelen die specifiek ingezet konden worden voor immigranten: de uitwijzing.

---

<sup>250</sup> Circulaire du ministre de la justice relative au « onderstandswoonst » du 28 juin 1849, Monit. Du 1<sup>er</sup> juillet 1849. Deze omzendbrief geeft instructies aan de lokale autoriteiten betreffende de terugbetalingsvoorwaarden van bijstand door gemeenten.

<sup>251</sup> J. DE SOIGNIE, *Op. Cit.*, p.21.

Vreemdelingen die in België aankwamen en niet in staat waren om het bezit van voldoende bestaansmiddelen te bewijzen, werden terug naar de grens gestuurd (art. 3 – arrêté-loi du 6 octobre 1830). Bovendien bepaalde de wet op de bedelaarsgestichten en verbeteringsscholen van 1848<sup>252</sup> dat vreemde behoeftigen die nog geen onderstandswoonst hadden verworven en die veroordeeld waren voor bedelarij of landloperij en in een bedelaarsgesticht waren gestopt, konden uitgewezen worden naar de Belgische grens, indien geen verdrag voorhanden was met het land van oorsprong van de behoeftige.

Immigranten werden dus verschillend behandeld al naargelang de mate van integratie en hun bestaansmiddelen. Dit laatste criterium bepaalde natuurlijk het eerste, daar men immers nooit de kans kreeg zich te integreren indien men niet over voldoende bestaansmiddelen beschikte.

#### **4.4.2. IMMIGRANTEN EN DE WET VAN 1878 – VERDERE INTEGRATIE**

##### 4.4.2.1. DE WET IN HET ALGEMEEN

In 1878<sup>253</sup> herzag België haar wetgeving op de ‘onderstandswoonst’. Naast de rol die immigranten speelden in het vestigen van het territorialiteitsprincipe (i.t.t. lokaliteit of nationaliteit) droegen ook enkele andere aspecten van de nieuwe wet een steentje bij. De voornaamste vernieuwing van deze wet bestond in de reductie van de periode die nodig was om een nieuwe ‘onderstandswoonst’ te verwerven. Het bestaande bijstandsregime maakte het te moeilijk om een nieuwe onderstandswoonst te verwerven. Het pauperisme dreef de mensen immers naar de steden, maar de rurale gemeenten bleven wel nog acht jaar verantwoordelijk voor de bijstand van de vertrokken inwoners. Het parlementaire debat over de nieuwe wet weerspiegelt de spanning tussen de steden (liberaal) en het platteland (katholiek) aangaande de wijze waarop de financiële last van de sociale bijstand diende verdeeld te worden. Naast de reductie van de periode die nodig was om een ‘onderstandswoonst’ te verkrijgen, installeerde de wet van 1878 ook een ‘gemeenschappelijk fonds’<sup>254</sup> waartoe alle steden en gemeenten moesten bijdragen en dat zou betalen voor armen die reeds vijf jaar verhuisd waren en nog steeds geen nieuwe onderstandswoonst verworven hadden, alsook voor blinden en andere mensen met een handicap. Dit nieuw fonds had een centraliserend effect – de financiën stonden opnieuw een stap verder van lokaal gebonden organisatie. Naast de regelingen voor immigranten heeft dit aspect van de nieuwe wetgeving bijgedragen tot de vestiging van het territorialiteitsprincipe in de sociale bijstand.

---

<sup>252</sup> Loi de 3 avril 1848 concernant les dépôts de mendicité et les écoles de réforme, *M.B.* 9 avril 1848.

<sup>253</sup> Wet van 14 maart 1876 op de onderstandswoonst, *M.B.* 17 mars 1876.

<sup>254</sup> Georganiseerd per provincie.

#### 4.4.2.2. IMMIGRANTEN IN DE NIEUWE WET

De wet van 1878 was zoals gezegd een nieuwe stap in de richting van het territorialiteitsprincipe, ten koste van de traditionele lokale gebondenheid. De wet reduceerde de vereiste periode om te veranderen van onderstandswoonst of om er één te verwerven naar vijf jaar, en dat voor iedereen (art. 5). *Immigranten*, alsook mensen geboren van een Belg in het buitenland, werden *geassimileerd* met nationale burgers, zonder dat het nodig was eerst de status van ‘domicilié’ te verwerven. Enkel verblijf in een gemeente voor vijf jaar zou volstaan. Zodus werd elke (respectabele) immigrant die legaal verbleef en bijdroeg in een gemeente geassimileerd met de Belg. Bovendien, indien (opnieuw respectabele) immigranten nog geen ‘onderstandswoonst’ hadden verworven, konden zij toch steeds aanspraak maken op sociale bijstand. De staat zou deze laatste kosten terugbetalen aan de bijstaande gemeente (art. 4). (Dit betekende in praktijk een verhoogde kost voor de gemeenten, daar men gemakkelijker een onderstandswoonst kon verwerven). Zodoende werd het voornaamste principe om sociale bijstand te organiseren ‘territorialiteit’ – en niet ‘nationaliteit’!

De bijstand aan immigranten kende echter haar grenzen. De staat werd in 1878 expliciet gerechtigd om arme immigranten naar de Belgische grenzen te brengen als een bijstaande gemeente daarom vroeg. Tijdens de parlementaire debatten benadrukte de minister van justitie De Lantsheere dat België zich steeds heel liberaal had getoond naar behoeftige immigranten toe daar het altijd bijstand had verleend die gelijkaardig was aan die voor Belgen. Hij merkte echter op dat deze vrijgevigheid niet wederzijds was, vooral niet vanwege naburige landen. Dus besloot de regering dat het opportuun was een goede onderhandelingspositie te creëren door repatriëring van immigranten in de wetgeving in te schrijven, in een poging om de situatie van de Belgen in het buitenland te verbeteren. De Lantsheere benadrukte dat België niet de bedoeling had om wreed te zijn naar behoeftige immigranten toe. De mogelijkheid tot repatriëring zou enkel gebruikt worden indien gemeenten er expliciet om vroegen, en dit om gewichtige redenen, en zou bovendien alleen ingezet worden als ze geen ‘barbaarsheid en hardheid’ met zich zou meebrengen.<sup>255</sup> Enkel in geval van misbruik door immigranten – bijvoorbeeld indien er een ‘invasie’ zou zijn – hetgeen volgens De Lantsheere heel moeilijk zou zijn gezien de lange vereiste verblijfsduur<sup>256</sup> – zou de staat repatriëren.<sup>257</sup> In dit verband bepaalde de nieuwe wet van 1878 dat de staat verdragen kon sluiten met andere landen met het oog op repatriëring van behoeftigen (art. 35).<sup>258</sup>

---

<sup>255</sup> De Lantsheere, *Hand. Kamer*, 30 november 1875, p. 118 a. f.

<sup>256</sup> Niet elke parlementair ging akkoord met deze open houding naar immigranten. Anspach, burgemeester van Brussel, vond het gevaarlijk om vreemdelingen toe te laten een onderstandswoonst te verwerven zonder dat ze *domicilié* waren (Anspach, *Hand. Kamer*, 26 november 1875, p. 93). Hij benadrukte dat gemeenten niet dezelfde mogelijkheden hadden als de staat om migratie van arme vreemdelingen te voorkomen.

<sup>257</sup> De Lantsheere, *Hand. Kamer*, 26 november 1875, p. 93.

<sup>258</sup> België had al terugbetalingsverdragen gesloten met Nederland in 1841 en 1849, alsook met Luxemburg in 1843; deze verdragen werden echter afgezegd tegen 31 May 1849 (*Exposé de la situation du Royaume* 1865: II, 100, geciteerd in F. CAESTECKER, *o.c.* p. 12).

Natuurlijk waren ook de algemene migratiewetgeving en het repressieve sociale beleid nog steeds van kracht, hetgeen met zich meebracht dat behoeftige kandidaat-immigranten niet toegelaten werden om het land binnen te komen of uitgewezen werden indien zij opgepakt werden als 'landlopers' en 'bedelaars'. Dus zelfs als territorialiteit het basisprincipe werd, maakte het feit dat een immigrant sociale bijstand genoot diens migratiestatus kwetsbaarder. De staat weerhield het recht om immigranten buiten te gooien als zij als een te zware last werden beschouwd.

#### **4.4.3. IMMIGRANTEN EN DE WET VAN 1891 – DE UITTEKENING VAN HET MODEL VOOR DE TWINTIGSTE EEUW**

##### 4.4.3.1. DE WET IN HET ALGEMEEN<sup>259</sup>

Zoals kon verwacht worden, werd het territorialiteitsprincipe verder verankerd in de volgende wet op de onderstandswoonst. Dit kwam niet alleen tot uiting in de manier waarop immigranten werden behandeld, maar ook door het nieuwe algemene principe dat de nieuwe wet voorschreef: de gemeente waar een behoeftige zich bevond op het moment dat de nood zich voordeed, werd verantwoordelijk om sociale bijstand te voorzien. De reden waarom politici tot dit principe besloten was gelegen in de vorige wet van 1878. De financiële constellatie opgezet door deze wet (vooral het opzetten van het gemeenschappelijk fonds voor enkele bijstandsgevallen) leidde onverwacht tot nog meer in plaats van minder kosten voor de rurale gemeenten. De minister van justitie verklaarde daarom dat de tijd was gekomen om komaf te maken met het conflict-genererend gedoe met onderstandswoonsten. Hij stelde daaromtrent dat hij reeds in 1888 had voorgesteld om het principe van de onderstandswoonst af te schaffen ten voordele van een systeem waarbij mensen zouden geholpen worden op de plek waar zij zich bevonden als de nood zich voordeed.<sup>260</sup>

Zodoende bepaalde de wet van 27 november 1891 dat elke gemeente sociale bijstand moest verlenen aan behoeftigen die zich op hun territorium bevonden op het moment dat bijstand noodzakelijk werd. De nieuwe wet behield het principe van de onderstandswoonst enkel voor behoeftigen met speciale noden zoals wezen, zieke mensen, etc. De wet splitste de kosten van de bijstand. Slechts in een beperkt aantal gevallen werden de kosten van de bijstaande gemeente terugbetaald door de gemeente waar de onderstandswoonst van de hulpbehoevende zich bevond (of door de staat indien nog geen onderstandswoonst was verworven). De andere bijstand bleef ten koste van de bijstaande gemeente. De terugbetaalbare kosten waren: kosten gemaakt om behoeftigen te behandelen in hospitalen, het onderhoud van hun familie in tussentijd, de kosten van bijstand aan kinderen onder de leeftijd van zestien jaar en aan ouderen boven zeventig jaar.

<sup>259</sup> Wet van 27 november 1891 betreffende de openbare onderstand, *B.S.* 3 december 1891.

<sup>260</sup> *Parl. St. Kamer*, 1889-1890, n° 183, p. 24, geciteerd in D. VAN DAMME, *o.c.*, p. 518.

#### 4.4.3.2. IMMIGRANTEN IN DE WET

Het territorialiteitsprincipe werd ook sterker gevestigd door de manier waarop (respectabele) immigranten werden behandeld door de hervormingen. Immigranten werden door de wet geassimileerd met Belgen: indien in nood, zou de gemeente bijstand betalen. Indien een Belg of een immigrant nog geen onderstandswoonst had verkregen in die gemeente, zou de staat de kosten terugbetalen (art. 2). De wet herhaalde het principe dat de overheid ter kennis gesteld zou worden van die bijstand en ze ook zou terugbetalen, voor zover het de bijstand betrof die hierboven specifiek opgesomd werd (art. 24). De senaatscommissie stelde in dit verband dat de staat reeds jaarlijks 260.000 frank aan hospitalisatiekosten betaalde voor vreemde behoeftigen die nog geen onderstandswoonst in België hadden verkregen.<sup>261</sup>

Het verkrijgen van een onderstandswoonst werd tevens gemakkelijker gemaakt. De wet reduceerde de vereiste periode tot drie jaar verblijf om een onderstandswoonst te verkrijgen – zowel voor Belgen als voor immigranten (art. 6).<sup>262</sup> Betreffende immigranten herhaalde de wet dat de staat verdragen kon sluiten om de bijstand aan de respectieve burgers te regelen.

Echter, ook al werden immigranten geassimileerd met Belgen, toch bleef hun situatie minder zeker. Zoals het geval was met de vorige wetgeving, bepaalde de nieuwe wet dat behoeftige immigranten naar de grens konden gestuurd worden (art. 28). Ook al konden immigranten gebruik maken van sociale bijstand, toch werd hun immigratiestatus kwetsbaarder.

#### 4.4.3.3. NOG STEEDS GEEN SYMPATHIE VOOR LANDLOPERS EN BEDELAARS

De situatie van ‘landlopers’ was zeker nog kwetsbaarder. Repressie was nog steeds de regel. Op dezelfde dag dat de nieuwe bijstandswetgeving gestemd werd in het parlement, werd tevens een andere regeling hervormd<sup>263</sup>, met name deze van landloperij en bedelarij.<sup>264</sup> Politici verklaarden dat noch repressie noch de ontwikkeling van bijstand in staat waren geweest om ‘dat legioen van luie, hebzuchtige individuen in lompen’ die de orde en het publieke welzijn bedreigden, uit te roeien.<sup>265</sup> De waardige behoeftige – waardig om sociale

<sup>261</sup> Rapport aan de Senaat, door de Commissie van Justitie, *Parl. St.* Senaat, zitting van 10 november 1891, p. 1-4. De Centrale Commissie voor Statistiek publiceerde de bedragen die door de staat betaald werden na 1891. In 1891 bedroeg dit 254.844 frank, in 1892 : 140.138 frank ; in 1893 : 105.323 frank ; in 1894 : 90.133 frank; in 1895 : 115.447 frank; in 1896 : 131.927 frank; in 1897 : 137.209 frank; in 1898 : 163.534 frank; in 1899 : 152.000 frank; in 1900 : 149.691 frank; zie Commission Centrale de Statistique, *Exposé de la Situation du Royaume de 1876 à 1900*, Tome II, Bruxelles, Imprimerie Georges Piquart, 1912, p. 788.

<sup>262</sup> Het artikel bepaalt dat het personen geboren in het buitenland, of geboren in België van vreemde ouders die niet in België leefden op het moment van geboorte, betreft.

<sup>263</sup> Eerdere wetgeving probeerde reeds de ‘ondeugden’ van landloperij en bedelen te beteugelen, namelijk in 1848 and 1866. Elke wet probeerde ‘bedelen en landloperij te voorkomen en verdrukken’ (memorie van toelichting, wet van 1848).

<sup>264</sup> Wet van 27 november 1891 tot beteugeling der landloperij en der bedelarij, *B.S.* 3 december 1891.

<sup>265</sup> Rapport voor de Kamer in naam van de Commissie, door M.A. Visart, *Parl. St.* Kamer, 30 april 1891, p. 159-162.

bijstand te ontvangen – en de onwaardige behoeftige dienden van elkaar gescheiden te worden: elk individu dat betrapt werd op bedelen of zich vergreep aan landloperij diende gearresteerd te worden door de politie en voor de rechter gedaagd. Indien de rechtbank hem veroordeelde omdat hij ‘weigerde te werken voor zijn onderhoud, liefdadigheid uitbuitte, lui en dronken was en de moraal ontregelde’ (art. 13), zou hij in een bedelaarsgesticht worden gestopt. Indien de landloper of bedelaar echter geen van deze ongewenste sociale karakteristieken vertoonde, maar eigenlijk onvrijwillig werkloos was, zou hij naar een ‘toevluchtshuis’ gestuurd worden (art 16), en indien hij jonger was dan achttien, naar een ‘weldadigheidsschool’ (art. 2). Deze drie instellingen waren bedoeld om de waardige van de onwaardige behoeftigen te scheiden, zodat ‘liederlijkheid’ de respectabele ‘miserie’ niet zou aantasten.<sup>266</sup>

Deze wet vulde het sociaal beleid ten aanzien van immigranten ook aan door een onderscheid in te voeren tussen landlopers zonder verblijfstitel en deze met verblijfstitel (de twee migratiestatusen indien men geen ‘domicilié’ was). De wet bepaalde dat vreemdelingen zonder verblijfstitel die al bedelend of in een ‘staat van landloperij’ in België aangetroffen werden, onmiddellijk naar de grens konden gedeporteerd worden (art. 10). Indien men echter een verblijfstitel had verworven, werd de immigrant geassimileerd met de Belgische burger en voor de rechter gedaagd indien hij betrapt werd op bedelen. Ook hij werd dan onderworpen aan dezelfde test met betrekking tot ongewenste sociale eigenschappen. Maar de overheid benadrukte ook dat het op gelijk welk moment vreemdelingen die ter beschikking waren gesteld, in een bedelaarsgesticht of in een toevluchtshuis kon stoppen (art. 19).

#### **4.4.4. DE HERVORMING VAN 1925 EN HET BELANG VAN 1891 VOOR IMMIGRANTEN**

De wet van 1891 en de verdragen gesloten tussen België en verscheidene staten (zie infra) vormden de juridische basis voor sociale bijstand aan immigranten voor de eerste zeven decennia van de twintigste eeuw. Nu het territorialiteitsprincipe in de sociale bijstand stevig gevestigd was, bleef dit voor die periode waarin de moderne welvaartsstaat zich ontwikkelde, ook het organiserend principe.

In het begin van de twintigste eeuw werd wel de administratieve structuur van de sociale bijstand hervormd. In 1925 werden de ‘burgerlijke godshuizen’ en de ‘burelen van weldadigheid’ gefuseerd tot de *Commissie voor Openbare Onderstand*. Deze institutionele fusie en de bijgaande nieuwe regelgeving werden noodzakelijk geacht gezien de gepercipieerde gebreken van het oude systeem: vele gemeenten organiseerden geen burgerlijke godshuizen waarin ze hun zieke behoeftigen verzorgden; ook hadden burgerlijke godshuizen vaak ook veel meer middelen dan de burelen van weldadigheid, etc.<sup>267</sup> Vanaf

<sup>266</sup> Memorie van Toelichting, wet van 27 november 1891, *Parl. St. Kamer*, 12 november 1890, p 40-44.

<sup>267</sup> C. VAN OVERBERGH, rapporteur, *Réforme de la Bienfaisance en Belgique, Résolutions et rapport général de la Commission Spéciale*, 1900, Lesigne, Bruxelles, p. 152-154.



1925 werd elke gemeente verplicht om een ‘Commissie voor openbare onderstand’ op te richten die werd belast met de bijstand aan alle personen die niet in staat waren om in hun eigen levensonderhoud te voorzien (art 68). Het stond de commissies vrij om de modaliteiten van bijstand zelf te kiezen ‘in de vorm en mate die hen het best gepast leek om de behoeftige in staat te stellen in zijn levensonderhoud en die van zijn familie te voorzien’, dit binnen de brede grenzen voorgeschreven door de wet: aan de armen die in staat waren om te werken, diende de bijstand bij voorkeur verstrekt te worden in de vorm van loonarbeid. De commissie diende ook kinderopvang te voorzien, en indien noodzakelijk diende zij ook elke vrouw bij te staan die één of meer kinderen onder zestien jaar oud had. Bovendien diende de commissie ook medische diensten en hospitaaldiensten te verstrekken, alsook een geboortekliniek en een isolatielazaret (art. 70). Ten slotte moest de commissie ook ‘vondelingen, verlaten kinderen en arme wezen’ onderhouden en opvoeden (art 76).

Een andere vernieuwing was de introductie van preventieve bijstand eerder dan enkel de traditionele curatieve bijstand. Commissies dienden private sociale verzekeringsinstellingen te subsidiëren (pensioenfondsen, mutualiteiten voor gezondheidszorgen, instellingen die goedkope behuizing aanboden, etc ... (art. 71). Parlementairen zagen een structurele link tussen de curatieve en de preventieve aanpak: eens de sociale verzekeringen zich zouden ontwikkelen, zou er geleidelijk aan minder nood zijn aan publieke bijstand. Beide systemen werden gezien als complementair, waarbij de (verplichte) sociale verzekeringen bestemd waren om een groot deel van de 'malheureux' over te nemen.<sup>268</sup>

Een andere vernieuwing<sup>269</sup> van de wet van 1925 was het feit dat elke behoeftige persoon die beweerde benadeeld geweest te zijn door een beslissing van de commissie om hem geen bijstand te verlenen, het recht had tegen die beslissing te ‘protesteren’ bij een verzoeningscommissie (art. 94). Dit betekende niet dat de behoeftige een afdwingbaar recht op bijstand verwierf, alleen dat hij een recht kreeg om te protesteren. Tijdens de parlementaire debatten beschouwden de socialistische dit (beperkt) recht toch als een veelbetekenende vooruitgang, daar het de sociale bijstand uit het domein van het ‘natuurrecht’ haalde en het in het domein van het ‘geschreven en positieve recht’ onderbracht.<sup>270</sup>

De sociale bijstandssituatie voor immigranten bleef onveranderd tot de jaren zestig! De wet van 1925 was een nationaliteit-neutrale wet. De enige verwijzing naar de Belgische nationaliteit betrof de regel dat de leden van de Commissie voor openbare onderstand (als directeur, niet als behoeftige) Belg diende te zijn en minstens 25 jaar oud (art. 14). Noch het

---

<sup>268</sup> Le Chevalier de Ghellinck d'Elseghem, *Hand. Senaat*, 26 januari 1922, p. 83, M. MARTENS, *Ibid.*, p 86.

<sup>269</sup> Andere vernieuwingen werden tevens ingevoerd, die we hier niet uitgebreid behandelen. Bijvoorbeeld werd aan vrouwen het recht gegeven om lid te worden van een Commissie voor Openbare Onderstand (art. 15) – indien ze getrouwd waren hadden ze wel de (minstens impliciete) toelating van hun echtgenoot nodig. Ook werd een hoge raad voor bijstand ingevoerd (art. 97), evenals provinciale bijstandsfondsen (art. 89) die financiële bijstand konden verlenen aan de gemeentelijke commissies, en teven identificatiediensten verrichten (art. 98).

<sup>270</sup> Deswarte, *Hand. Senaat*, 7 januari 1922, p. 101.

wetsontwerp, noch de memorie van toelichting,<sup>271</sup> noch het parlementair rapport<sup>272</sup> bevatten enige verwijzing naar nationaliteit. De parlementaire debatten, noch de omzendbrieven van het ministerie van justitie<sup>273</sup> vermeldden iets over immigranten. Zoals reeds gezegd, ligt de verklaring hiervoor in het feit dat de wet van 1891 van kracht bleef voor de zaken die niet geregeld werden door de nieuwe wet van 1925 (art. 104). (inderdaad, in de circulaires van de minister van justitie werd de oude wet van 1891 nog vaak aangehaald).<sup>274</sup> Hoewel de wet van 1925 elke gemeente verplichtte om een commissie voor openbare onderstand te organiseren, stipuleerde de wet niet voor wie de bijstand bedoeld was en wie zou betalen voor de bijstand – de oude kwestie van de 'onderstandswoonst'. De wet van 1891 diende nog steeds als basis om dit te bepalen en bleef dus cruciaal om te bepalen wie behoeftige immigranten zou bijstaan. Om kort te herhalen: de wet van 1891 reduceerde de vereiste periode nodig om een onderstandswoonst te verwerven tot drie jaar – zowel voor Belgen als voor immigranten (art. 6). Het ministerie van justitie betaalde de bijstand aan vreemdelingen die nog geen onderstandswoonst verworven hadden terug aan de gemeente die de bijstand had verschaft. De kosten voor het behandelen van vreemde behoeftigen in hospitalen, het onderhouden van hun familie in tussentijd, en de kosten van bijstand aan kinderen onder zestien en aan ouderen boven de zeventig, die geen onderstandswoonst hadden in België, werden betaald door de staat (art.2). Deze regeling zou grosso modo van kracht blijven tot 1965, wanneer de wet van 1891 vervangen werd.

#### 4.4.5. 1965: 'ONDERSTANDSWOONST' HERVORMD

In 1965 veranderde er niets aan het personeel toepassingsgebied van sociale bijstand die gebaseerd was op territorialiteit. De wet van 1965<sup>275</sup> beoogde een vereenvoudiging van de procedures om te bepalen welke gemeente de 'onderstandswoonst' was van een persoon en welke commissie van openbare onderstand de bijstandskosten diende te dragen. Het principe bleef dat bijstand diende verstrekt te worden door de gemeente waar de persoon zich bevond toen de nood zich voordeed. De gemeente van de 'onderstandswoonst' van de behoeftige diende slechts bepaalde bijstandskosten terug te betalen.<sup>276</sup> Hoe de onderstandswoonst

<sup>271</sup> Visart, Wetsvoorstel tot hervorming van de Openbare Weldadigheid en Toelichting, *Parl. St. Kamer*, 1919-20, N° 61.

<sup>272</sup> Cousot, Verslag namens de middenafdeling uitgebracht door den heer Cousot, *Parl. St. Kamer*, 1919-20, 19 juli 1920, N° 486.

<sup>273</sup> P. TSCHOFFEN, « Assistance publique. Interprétation de la nouvelle législation », C. 12 septembre 1925, *Recueil des Circulaires, Instruction et autres actes émanés du Ministère de la Justice ou relatifs à ce département*, année 1925, 309-319.

<sup>274</sup> Zie bijvoorbeeld over de dagprijzen van bijstand: H. DOM, « Openbare Onderstand – Prijs per dag onderhoud », C. 8 février 1926, *Recueil des Circulaires, Instruction et autres actes émanés du Ministère de la Justice ou relatifs à ce département*, année 1926, 21-22 ; zie ook over het gemeenschappelijk fonds en de beroepsrechten van de gouverneur: P. POULLET, « Krankzinnigen – Onderhoudskosten » C. 24 février 1926, *Ibid.* p. 59-60.

<sup>275</sup> Wet van 2 april 1965 tot wijziging van de Wet van 27 november 1891 op de openbare bijstand, *B.S.* 6 mei 1965.

<sup>276</sup> In 1965 betaalden de Commissies van Openbare Onderstand de onderhoudskosten en gezondheidszorgen van elke behoeftige terug, ongeacht of hij gehospitaliseerd was (art. 3). De Commissie van de

bepaald werd, werd gewijzigd: waar tot dan een onderstandswoonst slechts werd verkregen na drie jaar onafgebroken verblijf, stipuleerde de wet van 1965 dat het volstond om ergens *gewoonlijk en hoofdzakelijk verbleven te hebben voor ten minste zes maanden na registratie in het bevolkingsregister*. Dit maakte het werk van de administratie om de officiële onderstandswoonst te bepalen gemakkelijker.<sup>277</sup>

Waar in het verleden de staat de bijstandskosten voor immigranten die nog geen onderstandswoonst hadden verworven terugbetaalde aan de bijstandverlenende gemeente, bepaalde de nieuwe wet dat de staat alleen de bijstandskosten zou terugbetalen in geval van ziekte<sup>278</sup> (art. 3, 2°).<sup>279</sup> Het oorspronkelijke wetsontwerp van de wet van 1965 had voorgesteld dat alle bijstandskosten van alle vreemdelingen gedragen zouden worden door de staat. In de loop van het debat werd echter besloten om de kosten te splitsen: alleen gezondheidszorgen zouden terugbetaald worden door de staat en alleen voor deze vreemdelingen die nog niet geregistreerd waren in het bevolkingsregister, maar in het vreemdelingenregister. Dit laatste voerde een nieuw element van zichtbaarheid van migranten in. Een 'vreemdelingenregister' was ingevoerd waarin iedereen die geen sterke verblijfsrechten had, werd geregistreerd.

Zoals het geval was geweest voor bijna een eeuw, voorzag deze wet ook opnieuw dat vreemde behoeftigen gerepatrieerd konden worden indien zo beslist en betaald door de bevoegde minister (art. 8).

De wet van 1965 onderging een evolutie wat het verdelen van de bijstandskosten betrof. Reeds in 1971<sup>280</sup> werd de wet hervormd onder andere door de staat aan te wijzen als

---

onderstandswoonst van de betrokkene was ook verantwoordelijk voor de bijstandskosten gedurende een plaatsing of verblijf in een gesloten psychiatrische instelling (art. 2). In 1971 werd de lijst van soorten instellingen uitgebreid die zich dienden te richten op de Commissies van iemands onderstandswoonst i.p.v. de Commissie van de gemeente (en diens instellingen) waarop de nood van betrokkene zich voordeed: niet alleen psychiatrische instellingen, maar ook instellingen voor gehandicapten, instellingen voor kinderen, erkende rusthuizen, instellingen die mensen onderbrachten na een rechterlijke of administratieve beslissing. Het doel van deze lijst die uitzonderingen maakte op de regel dat bijstandskosten dienden gedragen te worden door de gemeente waar de nood zich voordeed, was ervoor te zorgen dat gemeenten die deze instellingen op hun grondgebied hadden niet alle kosten zouden moeten dragen van behoeftigen van andere gemeenten.

<sup>277</sup> Memorie van Toelichting, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 27 november 1891 op de openbare onderstand, *Parl. St. Kamer*, 1960-1961, 703-1, p. 3.

<sup>278</sup> Was bijvoorbeeld niet terugbetaalbaar: opname in een weeshuis of rusthuis.

<sup>279</sup> Het oorspronkelijk wetsontwerp bepaalde dat de staat altijd de kosten van vreemde behoeftigen zou terugbetalen, ongeacht of zij een onderstandswoonst hadden verworven. Dit werd geamendeerd in de senaat (*Parl. St. Senaat*, N° 144, 1961-1962, in *Pasinomie* 1965, p. 439).

<sup>280</sup> Wet van 9 juli 1971 tot wijziging van de wet van 2 april 1965 tot wijziging van de wet van 27 november 1891 betreffende de openbare onderstand, *B.S.* 10 september 1971. De wet wou twee problemen aanpakken die zich voordeden na de totstandkoming van de wet van 1965. Met name werden gemeenten waarop de betrokkene zich bevond op het ogenblik dat de nood ontstond, geacht die persoon bij te staan. Vele gemeenten en steden die hospitalen, materniteiten en rustoorden, etc. hadden droegen een groot stuk van bijstand aan behoeftigen die zich normaal niet op hun territorium bevonden, maar die naar de instellingen kwamen voor verzorging. De enige uitzondering betrof de gesloten psychiatrische instellingen: de gemeente op wiens grondgebied zich zo'n instelling bevond diende niet te betalen voor de behandeling en het onderhoud van patiënten, het was de onderstandswoonst van de patiënt die die kosten droeg. De wet van 1971 breidde de types instellingen uit waarvoor geen financiële last op de gemeente van de instelling lag:

verantwoordelijk voor de kosten van alle vreemdelingen die geregistreerd waren in het vreemdelingenregister maar niet in het bevolkingsregister, en dit tot op de dag van registratie in het bevolkingsregister (art. 3 & 6).<sup>281</sup> Immigranten die geen EC-burgers waren, konden enkel in het bevolkingsregister ingeschreven worden na vijf jaar verblijf, hetgeen verlengd kon worden afhankelijk van het gedrag van de vreemdeling. Gedurende die tijd kon een simpel ministerieel besluit volstaan om een vreemdeling van het Belgisch territorium te verwijderen. Eens men echter in het bevolkingsregister was ingeschreven, was een koninklijk besluit nodig om een vreemdeling te verwijderen. Een EC-burger werd onmiddellijk geregistreerd in het bevolkingsregister van zodra de werkgever verklaard had dat hij hem tewerkstelde (dit administratief proces nam twee tot drie maand in beslag).<sup>282</sup>

#### 4.5. VERDRAGEN

Naast de wetgevende activiteiten op het nationale niveau, was de sociale bijstand ook het voorwerp van interacties tussen de natiestaten onderling – nog vóór enige andere sociale wetgeving het licht zag. Daar sociale bijstand heel oude pre-moderne wortels had, dient het niet te verbazen dat het ook de oudste verdragen heeft in het sociaal beleidsdomein. Bijvoorbeeld sloot België reeds een sociale bijstandsverdrag met Duitsland in 1877. Vóór die tijd sloot België verdragen met nog twee landen (Luxemburg en Nederland), maar die werden al gauw afgezegd wegens beperkte resultaten en administratieve complicaties. In de volgende paragrafen wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van verdragen over sociale bijstand, daar die verdragen het beeld van de invloed van immigratie op de open territoriale structuur van de welvaartsstaat vervolledigen. Die verdragen vormden een laag van sociale bescherming bovenop de nationale wetgeving. Zij droegen ook bij tot het internationale en territoriale aspect van de welvaartsstaat. Aan de andere kant bevestigden zij de bestaande ‘club’ van ‘broederlijke staten’ die een bevoorrechte sociaalrechtelijke status voor elkaars burgers wilden verzekeren.

---

instellingen voor gehandicapten, instellingen voor kinderen, erkende rusthuizen, instellingen die mensen onderbrachten na een rechterlijke of administratieve beslissing (art. 3).

<sup>281</sup> Bovendien zou de staat de bijstandskosten aan Belgische behoeftigen die gerepatrieerd en herplaatst waren naar een gemeente, moeten dragen (art. 6). De minister rechtvaardigde deze maatregel als een poging om de kosten voor enkele gemeenten te verlichten, die door hun ligging een zwaardere last droegen: Zaventem bijvoorbeeld, waar de nationale luchthaven zich bevond. Om billijkheidsredenen zou de staat deze kosten dragen.

<sup>282</sup> Zie Ministerie van Justitie in de senaatscommissie, *Pasinomie*, 9 juli 1971, p. 1216-17.

#### 4.5.1. *BILATERALE OVEREENKOMSTEN – PRINCIPES VAN BIJSTAND EN REPATRIËRING*

De sociale bijstandswetgeving van 1876 en 1891 liet de regering toe om verdragen te sluiten met het oog op het ‘repatriëren van behoeftigen’. In de jaren die volgden op de wet van 1876, maar vooral in de eerste decennia van de twintigste eeuw, werden verschillende verdragen betreffende sociale bijstand en repatriëring gesloten. De landen die deelnamen in dit netwerk waren landen die in elkaars nabijheid gelegen waren, van waaruit burgers immigrerden en waar Belgen naartoe emigreerden:

In 1841 & 1849: België – Nederland (afgezegd in 1849 door de beperkte resultaten en administratieve complicaties)<sup>283</sup>

In 1843: België – Luxemburg (idem)

In 1877: België – Duitsland<sup>284</sup>

In 1880: België – Italië<sup>285</sup>

In 1896: België – Zwitserland<sup>286</sup>

In 1922: België – Frankrijk<sup>287</sup>

In 1922: België – Zweden<sup>288</sup>

In 1923: België – Groothertogdom Luxemburg<sup>289</sup>

In 1924: België – Argentinië (alleen betreffende medische bijstand<sup>290</sup>)

In 1936: België – Nederland<sup>291</sup>

---

<sup>283</sup> F. CAESTECKER, *o.c.* p 12.

<sup>284</sup> Nota uitwisseling gedagtekend Bonn, 9 mei en 29 augustus 1958 met het oog op de opheffing van de Verklaring tussen België en Duitsland met betrekking tot de behandeling en de repatriëring van onvermogenen, ondertekend op 7 juli 1877, te Brussel, *B.S.* 4 februari 1959.

<sup>285</sup> Verklaring getekend tussen België en Italië betreffende de bijstand en repatriëring van behoeftigen van beide landen, *B.S.* 29 januari 1880, zie ook: Vredesverdrag met Italië, ondertekend op 10 februari 1947 te Parijs – Hernieuwde inwerkingtreding van sommige verdragen en overeenkomsten, *B.S.* 15 mei 1949; alsook: Akkoord afgesloten door wisseling van brieven, gedagtekend van 16 en 23 januari 1950, tot wijziging van de verklaring tussen België en Italië, betreffende de onderstand en de repatriëring van behoeftigen, ondertekend op 24 januari 1880, te Brussel, *B.S.* 4 mei 1950.

<sup>286</sup> Verklaring van 12 november 1896 tussen België en Zwitserland betreffende de bijstand en de repatriëring van behoeftigen van beide landen, *B.S.* 22 november 1896.

<sup>287</sup> Wet tot goedkeuring der Overeenkomst gesloten te Parijs, den 30e November 1921, tussen België en Frankrijk, betreffende den onderstand, *M.B.* 21 februari 1924.

<sup>288</sup> Alleen betreffende internering en repatriëring van mentaal zieken. Niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, zie “Belgique – Suède – Echange de notes comportant un arrangement relatif à l’échange de notifications concernant les aliénés – Bruxelles, le 25 novembre 1922”, *Société des Nations – Recueil des Traités*, 1923, N° 459. De brievenuitwisseling betrof een arrangement ter betekening en repatriëring van de mentale zieke burgers via diplomatieke kanalen.

<sup>289</sup> Verklaring uitgewisseld tussen België en het Groot-Hertogdom Luxemburg betreffende den Bijstand aan en de repatriëring van behoeftigen der beide landen, *B.S.* 3 augustus 1923.

<sup>290</sup> Overeenkomst betreffende hospitalisatie en geneeskundige hulp, gesloten tussen het Koninkrijk België en de Argentijnse Republiek, *B.S.* 23 februari 1933. Het verdrag bepaalde dat de burgers en behoeftigen die onderdaan waren van een ander land medische bijstand en hospitalisering zouden genieten op de plaats waar de zieke persoon deze nodig had. De kosten daaromtrent zouden niet terugbetaald worden.

<sup>291</sup> Verdrag tussen België en Nederland betreffende den onderstand en de terugleiding van behoeftigen, *B.S.* 27 mei 1937.

In 1949: België – Frankrijk — Groothertogdom Luxemburg – Nederland – UK<sup>292</sup>  
In 1953: Leden van de Raad van Europa<sup>293</sup>.

De verdragen bepaalden gelijkaardige principes: *Elk land zou de behoeftige burgers van het ander land bijstand op gelijke voet met zijn eigen burgers verlenen*. Repatriëring was een additionele optie. Bovendien werden vele humanitaire voorwaarden vooropgezet vooraleer repatriëring geoorloofd was. De meeste verdragen bepaalden dat repatriëring niet toegelaten was indien de gezondheidstoestand van de behoeftige dit niet toeliet (Italië, Duitsland, Zwitserland, Nederland, Frankrijk), indien vrouwen zouden gescheiden worden van hun echtgenoten, of kinderen jonger dan zestien van hun ouders (Duitsland, Zwitserland, Italië), indien het een weduwe betrof die de nationaliteit van het bijstandsverlenende land had verworven (Italië), als het tijdelijke arbeidsongeschiktheid betrof als gevolg van een arbeidsongeval (Italië), of in gevallen van bijzondere bijstand aan grote families of zwangere vrouwen (Frankrijk).

Repatriëring naar sommige landen werd enkel toegelaten na diplomatieke voorbereidingen: indien burgers ziek en oud waren en niet meer in hun levensonderhoud konden voorzien, indien de behoeftige wees was, een verlaten kind of mentaal ziek was (Duitsland, Italië, Zwitserland, Nederland, Luxemburg). In dergelijke gevallen diende een repatriëringsverzoek aangevuld te worden met bijkomende documentatie, zoals medische dossiers (en soms een aanwijzing van het aantal verpleegsters nodig om de behoeftige te ontvangen: Luxemburg, Nederland en Frankrijk).

Indien een behoeftige naar de grens werd gebracht, diende het repatriërende land voldoende middelen ter beschikking van de behoeftige te stellen om hem toe te laten tot aan de grens te geraken. Met enkele landen werd een specifieke locatie aan de grens vastgelegd waar de behoeftige afgezet zou worden (Duitsland, Zwitserland, Luxemburg), of werd er bepaald dat zo'n plaats door de regeringen zou vastgelegd worden (Italië, Frankrijk en Nederland). Tevens werd bepaald dat men geen repatriëring kon weigeren om de reden dat de behoeftige zijn nationaliteit zou verloren hebben, indien hij nog geen nieuwe nationaliteit verworven had (Duitsland, Zwitserland, Luxemburg, Italië, Nederland).

Meestal bepaalden de verdragen dat er geen mogelijkheid was tot terugbetaling van de bijstandskosten van elkaars burgers. Met name konden noch de staat, noch de lokale gemeenten verantwoordelijk gesteld worden om bijstand terug te betalen. Maar, indien een

---

<sup>292</sup> Verdrag betreffende de sociale en medische bijstand verleend door de landen welke partij zijn bij het Verdrag van Brussel, ondertekend op 7 november 1949, te Parijs, *B.S.* 19 september 1950; zie ook Aanvullend Akkoord ter uitvoering van het Verdrag betreffende de sociale en medische bijstand verleend door de landen welke partij zijn bij het Verdrag van Brussel, ondertekend op 17 april 1950, te Brussel, *B.S.* 27 oktober 1951; zie ook Wet van 29 april 1948 tot goedkeuring van het verdrag tussen België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk Groot-Brittannië en Noord-Ierland, ondertekend op 17 maart 1948, te Brussel, *B.S.* 16 oktober 1948.

<sup>293</sup> Wet van 4 juli 1956 houdende goedkeuring van het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand, van de bijlagen en van het additioneel protocol, ondertekend op 11 december 1953, te Parijs, *B.S.* 29 maart 1957.

bijstandverlenende staat personen kon identificeren die onderhoudsplichtig waren (zoals familie), dan was het die staat toegestaan om de instituties van de andere staat (zoals rechtbanken) te gebruiken om terugbetaling van de kosten te vorderen (Duitsland, Zwitserland, Luxemburg, Italië, Nederland, Frankrijk<sup>294</sup>). Indien de onderhoudsplichtigen toestemden in de terugbetaling van de kosten, kon de behoeftige blijven waar hij was (Duitsland, Luxemburg, Zwitserland).

Met Frankrijk werd echter een onderscheid gemaakt tussen bijstand op korte en lange termijn: na 45 dagen kon de thuisstaat van de behoeftige beslissen hem te repatriëren of tot terugbetaling van de bijstandskosten overgaan.<sup>295</sup> Er werden echter geen terugbetalingen toegelaten voor zekere categorieën immigranten die als geassimileerd beschouwd werden door het land van verblijf, en dit als gevolg van een lange verblijfsperiode: indien een oude, zieke of ongeneeslijke behoeftige gedurende vijftien jaar in het andere land had verbleven,<sup>296</sup> of indien een zieke, mentaal zieke of gewoon bijgestane behoeftige in dat land verbleven had gedurende vijf jaar.

Een andere interessante bepaling die alleen in het Belgisch-Frans verdrag ingeschreven was, stelde dat de twee regeringen ervoor zouden zorgen dat in streken waar een hoog aantal burgers van de andere partij verbleef, er voldoende middelen voorzien zouden worden om hospitalisatie van die migranten en hun familie te verzekeren. Bovendien mochten eventuele bijdragen, opgelegd aan werkgevers, geen belasting worden op vreemde arbeid. In de memorie van toelichting benadrukte de regering dat deze bepaling van het grootste belang was voor de Belgen die werkzaam waren in Frankrijk.<sup>297</sup>

Kortom, er kan gesteld worden dat een bijkomende ‘beschermingslaag’ bovenop de nationale regelingen voor behoeftige immigranten gecreëerd werd. De naburige landen ontwierpen een zeker model om bijstand, verwijdering en de financiële implicaties van de bijstand te regelen. De bilaterale overeenkomsten vormden een ‘web’ van wederzijdse bijstandsverdragen. Dit web werd nog versterkt door de multilaterale verdragen van de twintigste eeuw.

#### **4.5.2. MULTILATERALE VERDRAGEN: PRINCIPES VAN BIJSTAND EN NIET-REPATRIËRING BINNEN DE BROEDERSCHAP VAN BESCHAAFDE NATIES**

Tegen het midden van de twintigste eeuw – daartoe aangezet door het trauma van de tweede wereldoorlog – begonnen Europese naties multilaterale verdragen betreffende sociale bijstand

---

<sup>294</sup> België en Nederland verklaarden echter dat bijstand voor de wachtperiodes nodig om de repatriatieverzoeken te behandelen, terugbetaalbaar waren (art 2).

<sup>295</sup> Bovendien bepaalde het verdrag dat geen terugbetaling mogelijk was voor bijstandskosten opgelopen door een acute ziekte, vastgesteld door een arts (art. 4, par. 2).

<sup>296</sup> Deze periode werd gereduceerd tot vijf jaar als de behoeftige leed aan een handicap die het gevolg was van één van de opgesomde beroepsziekten (art 3, 1°).

<sup>297</sup> Memorie van Toelichting – *Parl. St. Kamer 1921-22 N° 198*, p. 22.

(en sociale zekerheid) af te sluiten. Na de tweede wereldoorlog sloten België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en de UK het Verdrag van Brussel<sup>298</sup> dat plechtig verklaarde de economische, sociale, en culturele banden wederzijds te zullen versterken, met het oog op de bescherming van de fundamentele mensenrechten en andere principes die deze landen dierbaar waren. Zij bevestigden onder andere hun engagement om hun economische activiteiten te coördineren, om elkaar militair bij te staan en om sociale zekerheidsverdragen te sluiten. Een van deze sociale zekerheidsverdragen was de Conventie van 1949 betreffende Sociale en Medische Bijstand. Elke partij verbond er zich toe om sociale en medische bijstand te verlenen aan de burgers en geassimileerde personen van de andere verdragspartijen (art.1).<sup>299</sup> Het verdrag specificeerde wat ‘bijstand’ betekende: bijstand aan mentaal en fysiek zieke personen, aan oudere en ongeneeslijk zieke personen, aan personen met een handicap, aan zwangere of zogende vrouwen, en aan kinderen.<sup>300</sup> (De gezonde behoeftigen werden niet vermeld, ook al waren zij wel gedekt door de Belgische sociale bijstandswetgeving). De partijen concludeerden bovendien dat er geen terugbetaling van de bijstandskosten zou plaatsvinden (art. 2); wel zouden mogelijke terugbetalingsvorderingen aan onderhoudsplichtigen worden gefaciliteerd.<sup>301</sup>

Het is duidelijk dat tegen het midden van de twintigste eeuw het territorialiteitsprincipe reeds stevig gevestigd was om het personeel toepassingsgebied van sociale wetgeving te bepalen. Repatriëring was bijvoorbeeld reeds veel minder een optie dan in de oudere verdragen: het principe werd naar voor geschoven dat men iemand niet kon repatriëren om de enige reden dat de bijstand lang en kostelijk zou zijn. De multilaterale verdragen hielden rekening met de mate van integratie in het gastland: indien de immigrant daar reeds voor een aanzienlijke periode verbleef, of er familiebanden had, mocht behoeftigheid niet de reden zijn van repatriëring.

Kort na dit eerste multilaterale verdrag, werd nog een ander verdrag gesloten in het kader van de kort voordien opgerichte *Raad van Europa*. In 1953 sloot de Raad van Europa de Europese Conventie betreffende sociale en medische bijstand.<sup>302</sup> De leden in die tijd waren België,<sup>303</sup> Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, IJsland, Ierland, Italië, Luxemburg,

---

<sup>298</sup> Wet van 29 april 1948 tot goedkeuring van het verdrag tussen België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk Groot-Brittannië en Noord-Ierland, ondertekend op 17 maart 1948, te Brussel, *B.S.* 16 oktober 1948.

<sup>299</sup> Behalve voor niet-contributieve pensioenen en uitkeringen voor speciale assistentie aan oudere personen, gehandicapten en werklozen.

<sup>300</sup> art. 1 van het bijkomend akkoord.

<sup>301</sup> Dit verdrag verklaarde tevens dat de bilaterale overeenkomsten tussen België en respectievelijk Frankrijk, Luxemburg en Nederland opgezegd werden – art. 19 van het bijkomend akkoord.

<sup>302</sup> Wet van 4 juli 1956 houdende goedkeuring van het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand, van de bijlagen en van het additioneel protocol, ondertekend op 11 december 1953, te Parijs, *B.S.* 29 maart 1957.

<sup>303</sup> Er dient opgemerkt dat in 1981 België een voorbehoud maakte in de conventie, met name dat het zich het recht voorbehield de burgers van de andere partijen geen bestaansminimum toe te kennen vanaf 1981.



Nederland, Noorwegen, Zweden, Saarland,<sup>304</sup> Turkije en de UK<sup>305</sup>. Het verdrag zette gelijkaardige principes voorop als het hierboven besproken verdrag van 1949: elke partij verbond er zich toe om burgers van de andere partijen die legaal aanwezig waren op het territorium en die onvoldoende bestaansmiddelen hadden, het recht toe te kennen op sociale en medische bijstand zoals met de eigen burgers van die partij het geval was. Het verdrag bepaalde niet wie precies in aanmerking kwam voor bijstand, daar alle bijstandswetgeving van toepassing werd verklaard (het verdrag was dus ook van toepassing op gezonde behoeftigen). De partijen besloten eveneens dat geen terugbetaling van de kosten zou plaatsvinden, maar wel dat elke partij terugbetalingsvorderingen ten aanzien van onderhoudsplichtigen van de bijgestane personen zou faciliteren.

Wat repatriëring betreft, werd het principe van niet-repatriëring versoepeld door de lasten te splitsen volgens de graad van integratie, de verblijfsduur en de leeftijd van de behoeftige: indien de bijgestane persoon minder dan vijf jaar (indien hij het land binnenkwam vóór de leeftijd van 55) of als hij minder dan tien jaar in het gastland verbleven had (indien hij het land binnenkwam na de leeftijd van 55 jaar), dan kon hij gerepatriëerd worden omdat hij bijstand nodig had; dit kon echter enkel gebeuren indien zijn gezondheidstoestand toeliet dat hij getransporteerd werd en indien hij geen dichte familiebanden had in het gastland (art. 7).

In een protocol bij het verdrag kwamen de partijen overeen dat vluchtelingen<sup>306</sup> op dezelfde sociale bijstand konden rekenen als burgers; bovendien zouden zij tegelijkertijd beschermd zijn tegen repatriëring.

In tegenstelling tot de bilaterale verdragen bevatten deze twee multilaterale verdragen die gesloten werden na de tweede wereldoorlog, veel meer bombastische broederlijke verklaringen over het doel van de verdragen. Ze benadrukten expliciet de gemeenschappelijke en unieke band tussen de participerende lidstaten. Het verdrag van 1949 was de uitvoering van een verklaring van het verdrag van Brussel van 1948 (om sociale zekerheidsverdragen te sluiten als één van de inspanningen om de sociale, economische en culturele banden te verstevigen, en om loyaal samen te werken zodat een solide basis voor de economische reconstructie in West-Europa kon gevestigd worden; tegelijkertijd bevestigden zij hun geloof in de fundamentele mensenrechten, etc.<sup>307</sup> Het verdrag van 1953 was één van de eerste verdragen van de Raad van Europa, die enkele jaren voordien was opgericht om “een grotere eenheid tussen de leden te bereiken met het oog op het veilig stellen en het realiseren van

---

<sup>304</sup> Vandaag deel van Duitsland, na de Frans-Duitse overeenkomst van 1956 (tijdens de tweede wereldoorlog geannexeerd voor Hitler, in 1945 onder Franse militaire bezetting, werd in 1947 een autonome regering gegeven.

<sup>305</sup> Later tekenden de volgende landen het verdrag: Malta (07.05.68), Portugal (27.04.1977), Spain (09.02.81), Estland (01.12.1999).

<sup>306</sup> Zoals gedefinieerd in artikel 1 van de Vluchtelingenconventie van Genève van 28 juli 1951.

<sup>307</sup> Preambule van het verdrag van 1948.

idealen en principes die zij als gemeenschappelijk erfgoed deelden, alsook het faciliteren van hun economische en sociale vooruitgang.”<sup>308</sup>

Het moet gezegd dat immigranten die afkomstig waren uit landen waarmee geen verdragen afgesloten waren, wel sociale bijstand ontvingen. De verdragen maakten de aanspraken van de verdragsimmigranten echter robuuster. Zoals vermeld brachten de verdragen naar voor dat een zeker broederschap legitimeerde dat voor elkaars burgers zou gezorgd worden. 'Gemeenschappelijk erfgoed en het faciliteren van economische en sociale vooruitgang' stonden expliciet op de agenda in deze latere context. Men zou kunnen zeggen dat zowel de bilaterale als de multilaterale verdragen een categorie van sociaal bevoorrechte immigranten voortbracht die van 'broederlijke' staten afkomstig waren.

#### ***4.5.3. PARENTHESE: INTERNATIONALE EXPERTISE EN BELEIDSVOORSTELLEN BETREFFENDE SOCIALE BIJSTAND TUSSEN BROEDERLIJKE STATEN***

In deze parenthese nemen we een stap terug van de tot nu toe geschetste evolutie van de wetgeving op de onderstandswoonst. Het vraagstuk van de sociale bijstand was immers niet alleen het voorwerp van staatsactiviteit. Gedurende de 19e eeuw en het begin van de 20ste eeuw bestond er een intellectuele gemeenschap die zich bezighield met studies en beleidsvoorstellen betreffende sociale bijstand, liefdadigheid, etc. Deze experts beïnvloedden nogal sterk de manier van denken over dit onderwerp, zoals men kan afleiden uit de gelijkaardigheid van hun voorstellen en de effectieve wetgeving, alsook uit het feit dat zij geciteerd werden in parlementaire stukken.<sup>309</sup> Gezien hun klaarblijkelijke invloed, belichten we de ideeën en argumenten van de experts aangaande bijstand aan immigranten in deze parenthese.

De voorstellen van deze associaties gaan allemaal in dezelfde richting: de elkaar doordringende beschaafde naties moeten samenwerken; moderne staten werden geacht een beschaving te hebben ontwikkeld en vormden een 'maatschappij van naties'; een beschaafde natie zorgt 'instinctief' voor immigranten in deze maatschappij van naties; die staten zijn als een grote familie... Van bij het begin valt echter op te merken dat experts zich enkel richtten tot de 'geciviliseerde naties' 'die een gemeenschappelijk erfgoed deelden'. De experts stelden uitdrukkelijk dat hun studies over migranten burgers van naburige landen betrof (waar de meeste immigranten ook effectief vandaan kwamen). Hun ideeën weerspiegelden en beïnvloedden dan ook de bestaande club van Europese naties.

---

<sup>308</sup> Art. 1, a van de statuten van de Raad van Europa, London, 5 May 1949, European Treaty Series - Nos 1/6/7/8/11.

<sup>309</sup> Bijvoorbeeld wordt een expliciete referentie gegeven naar de « Société Internationale pour l'Etude des Question d'Assistance » als het parlement het Frans-Belgisch verdrag over bijstand goedkeurde.

We bespreken hier twee filantropische verenigingen. De eerste is de *Association Internationale de Bienfaisance* opgericht in 1856/7,<sup>310</sup> ‘om mannen, verenigingen en instituten van verschillende landen bijeen te brengen die werken voor de verbetering van de werkende klassen en de behoeftigen’,<sup>311</sup> en om op permanente basis studies en informatie over dit onderwerp uit te wisselen.<sup>312</sup> De tweede vereniging betreft de *Société internationale pour l'étude des questions d'assistance* gesticht in 1889, in Parijs. Deze vereniging beoogde onderzoek te verrichten naar de meest efficiënte en onmiddellijk toepasbare maatregelen om armoede te verlichten en het pauperisme te bestrijden’.<sup>313</sup> Via maandelijkse bijeenkomsten, publicaties en conferenties werden problemen van bijstand in verschillende landen bestudeerd.<sup>314</sup>

Eén van de onderwerpen van onderzoek en uitwisseling was de bijstand aan vreemdelingen. In 1910 kwam het congres van de ‘Association Internationale de Bienfaisance’ tot een overeenkomst betreffende het vraagstuk van de ‘bijstand aan vreemdelingen’, dit na twintig jaar debat.<sup>315</sup> We staan even stil bij de rapporten en resultaten van deze conferentie, daar ze betrekkelijk volledig<sup>316</sup> het geheel aan ideeën over het onderwerp in het begin van de twintigste eeuw weerspiegelen. Samengekomen in Kopenhagen debatteerden experts en officiële vertegenwoordigers van de deelnemende landen over de principes die dienden voorgestaan te worden en de actie die moest genomen worden om ervoor te zorgen dat

<sup>310</sup> Het initiatief werd eerst voorgesteld tijdens het 'Congrès Pénitentiaire' in Brussel in 1847, maar 'de gebeurtenissen van 1848 ... die de Europese maatschappij dreigde te vernietigen, waren de geesten weinig geneigd ... om de verbetering van het lot van de lijdende klassen voor te bereiden en stelselmatig te bereiken, de bestaande instituties, feiten en de noodzaak van wijs beheerde transities in gedachten houdend' (vertaald van de *exposé* van de Association Internationale de Bienfaisance, tijdens het internationaal congres van 1857 dat de statuten van de nieuwe associatie goedkeurde, zie CONGRÈS INTERNATIONAL DE BIENFAISANCE DE FRANCFORT-SUR-LE-MAIN, *Session de 1856, tome I*, Joseph Baer Libraire, 1858, p. 325-326.

<sup>311</sup> art I, 1°, "Statuts", *Ibid.* p. 339.

<sup>312</sup> De associatie had een brede waaier aan interesses. Zij zou de volgende onderwerpen behandelen: sociale en filantropische economie-armoede, pauperisme en liefdadigheid; publieke bijstand en private liefdadigheid; gebrek aan gematigdheid, bedelen, landloperij, prostitutie, gokspelen; emigratie; middelengebruik; arbeidloon; voorzienigheid; opvoeding, opleiding en moralisatie; huiselijke economie; hygiëne en netheid; penitentiair regime; architectuur en procedures met betrekking tot instituten van liefdadigheid, instructie, repressie en verbetering, met netheid en hygiëne (zie "Correspondance Internationale – Bulletin", *Ibid.* p. 343.)

<sup>313</sup> De associatie had vier onderzoekssecties: 1) bijstand in het algemeen, 2) diensten voor kinderen, 3) hospitalen, instellingen, bijstand aan huis, en 4) mentaal zieken, bedelaarsinstellingen en “bergen van barmhartigheid”.

<sup>314</sup> Art. 1, statuten van de Société Internationale d'assistance, in *Bulletin de la Société Internationale pour l'Etude des Questions D'Assistance*, Année 1, N° 1, Mars 1890, Paris, p. 30., die een bulletin publiceerde, in 1895 de *Revue d'Assistance* genoemd. Deze associatie werd gesticht in Frankrijk en de meeste stichtende leden waren Frans, hoewel enkele stichtende leden ook van Engeland, Argentinië, Oostenrijk, België, Brazilië, Denemarken, Spanje, de US, Hongarije, Portugal, Roemenië, Rusland, Servië, Zwitserland en Turkije afkomstig waren. (*Ibid.* p. 12).

<sup>315</sup> C. VAN OVERBERGH, *L'assistance aux Etrangers – La Solution Internationale*, 1912, Bruxelles, Albert Dewit, 248p.

<sup>316</sup> *Ibid.*

behoefte immigranten bijstand zouden ontvangen.<sup>317</sup> Het rapport verklaarde dat het probleem van bijstand aan immigranten een internationale oplossing nodig had. Deze internationale oplossing werd voorgesteld als een natuurlijk gevolg van de economische en politieke evoluties. Het rapport vervolgde dat in het verleden vroeg-moderne staten, in de vroege stadia van hun ontwikkeling, van nature geïsoleerd waren en geen indringing van vreemdelingen aanvaardden. Echter, tegen het midden van de 19e eeuw was het duidelijk geworden dat het systeem van geïsoleerde staten afgebrokkeld was, dat de economie een internationale basis had verworven en dat de internationalistische tendens de politiek en economie van moderne staten met een ontwikkelde beschaving had doordrongen. Tegen 1905 had België alleen (bijvoorbeeld) reeds meer dan 700 verdragen gesloten: het aantal juridische banden tussen de hedendaagse staten was steeds steviger en complexer geworden.

Het rapport vervolgde dat geen enkele natie zichzelf nog beschouwde als extern aan de maatschappij van naties. Bijgevolg beantwoordde de internationalisering van bijstand aan vreemdelingen aan een algemene sociale beweging: hoe meer maatschappijen elkaar doordrongen en zich openstelden voor vreemdelingen, hoe meer zij 'humaniseerden'. Aangezien alle landen geconfronteerd werden met deze kwestie, schoof het rapport het principe naar voor dat het noodzakelijk was om 'behoefte' vreemdelingen bij te staan door assimilatie: een man in nood, wat zijn nationaliteit ook moge zijn, verdient de troost die een beschaafde maatschappij aan haar leden toekent – miserie alsook bijstand kent geen grenzen. De rechten van de mens stroken met christelijke tradities; alle behoeftigen zijn gelijk ten aanzien van sociaal soelaas. Het rapport zag deze gelijkschakeling als deel van de democratische opstoot die zou resulteren in het verheffen van grote aantallen mensen en van menselijke solidariteit, zoals uitgedrukt in het nieuwe sociaal recht.

Na overlopen te hebben hoe sociale risico's werden gedekt in de verschillende landen, besloot het rapport dat hoe meer ziekte, ouderdom, ongevallen en werkloosheid zouden gedekt worden door 'preventieve bijstand' (namelijk sociale verzekeringen), hoe kleiner het toepassingsgebied van de 'curatieve bijstand' (namelijk sociale bijstand) zou worden, zeker als publieke en private bijstandsvormen zouden bijdragen tot preventieve fondsen.<sup>318</sup>

Met betrekking tot sociale bijstand besloot het rapport dat er een tendens bestond tot volledige assimilatie van vreemdelingen aan burgers: *elke geciviliseerde natie had instinctief het probleem reeds opgelost*. Er werd tevens opgemerkt dat de meeste immigranten uit naburige Europese landen kwamen.

---

<sup>317</sup> De samenstelling van het 'Comité international' dat het congres van 1910 zou voorbereiden bestond uit experts uit de volgende landen: Duitsland, Argentinië, Oostenrijk, België, Brazilië, Denemarken, Spanje, de US, Frankrijk, Hongarije, Portugal, Roemenië, Rusland, Zweden, Zwitserland, de UK, Griekenland, Italië, Japan, Luxemburg, Noorwegen, Nederland en Portugal. De stichtende leden waren artsen, advocaten, hospitaaldirecteurs en directeurs van weldadigheidsbureaus, burgemeesters, rechters, senatoren, economen en professoren.

<sup>318</sup> Er werd een algemene tendens geobserveerd naar assimilatie van vreemdelingen met burgers, vooral voor (arbeids)ongevallen en ziekte; betreffende handicap en ouderen werd geobserveerd dat er nood was aan een fase van wederkerigheidsverdragen; betreffende werkloosheid was het te vroeg om uitspraken te doen.

Over de kwestie van terugbetalingen van bijstandskosten stelde het rapport voor om een onderscheid te maken tussen permanente en tijdelijke bijstand. De permanente bijstand, zoals het opvoeden van wezen, het zorgen voor mentaal zieken, voor ongeneeslijk zieken, en personen met een handicap – kon een te zware last leggen op de gaststaat. Internationale overeenkomsten zouden voorafgaande diplomatieke onderhandelingen moeten regelen betreffende repatriëring en terugbetaling. Voor elk individueel geval dienden diplomatieke contacten rekening te houden met overwegingen van menselijke aard om de maatregelen te verzachten, zoals verblijfsduur en werk in het gastland alsook de familiebanden van de behoeftige.

Voor tijdelijke bijstand zou er echter onmiddellijke assimilatie moeten voorzien worden, zonder terugbetaling. De vijf redenen die het rapport daarvoor naar voor bracht waren: 1) het feit dat dergelijke regeling reeds van toepassing was in de meeste landen, 2) daar de economische wetenschap bewezen had dat immigranten een actieve bron van welvaart voor een land betekenden, zodat tijdelijke bijstand legitiem was, 3) daar dit een uitdrukking was van het juridische begrip van de ‘nationaliteit sui generis’ dat over de jaren heen geëvolueerd was, 4) daar terugbetaling moeilijkheden veroorzaakte zoals het opdrogen van bijstandsfondsen, 5) daar een verdrag steeds de situatie kon bijsturen waarin het ene land slachtoffer zou worden zijn van een ander land.<sup>319</sup>

Bijna twintig jaar eerder bestudeerde de *Société internationale pour l'étude des questions d'assistance*,<sup>320</sup> eveneens het vraagstuk van de bijstand aan vreemdelingen,<sup>321</sup> zij motiveerde die door het feit dat "*de vlag van de liefdadigheid ... geen grenzen kan hebben*".<sup>322</sup>

---

<sup>319</sup> Het rapport sprak de argumenten tegen van de voorstanders van tijdelijke bijstand. Het (kleine) pro-terugbetalingskamp stelde ‘Vaderland’ gelijk met de ‘familie’, daar beide instituties de plicht hebben hun leden te onderhouden. Het rapport was het niet eens met die stelling: het stelde het vaderland niet gelijk met de familie. Het argumenteerde dat er een letterlijke, retorische gelijkenis is, maar geen juridische: de familie groepeerde personen met hetzelfde bloed, de staat groepeerde burgers die verbonden zijn door politieke banden, of zij nu van hetzelfde ras zijn of niet. Maar als de familie inderdaad gelijkaardig is aan de staat, dan dient men een stap verder te gaan en de groep van naties als een heel grote familie zien die alle staten kan absorberen, waardoor geen terugbetalingen tussen elkaar nodig zijn.

<sup>320</sup> De associatie organiseerde ook een conferentie in 1896, waarvan een sectie gewijd was aan internationale bijstand aan vreemdelingen.

<sup>321</sup> LE DR. ARCHAMBAUD, « Rapport sur L'assistance Internationale », *Bulletin de la Société Internationale Pour L'Etude Des Questions D'Assistance*, 1892, 3<sup>ième</sup> année, Tome III, Paris, 197-182.

<sup>322</sup> *Ibid.*, p. 197. Na te hebben gerapporteerd over de regelingen die elk land er over dit onderwerp op nahield, stelde de studie voor dat alle landen zouden moeten/kunnen de volgende principes behartigen: 1) acuut zieke personen moeten gelijk waar zonder voorbehoud behandeld worden; 2) behoeftigen van 65 jaar zullen behandeld worden door de natie waar zij leefden gedurende tien jaar voor de leeftijd van 65; 3) de gehandicapten, ongeneeslijk zieken en mentaal zieke personen dienen behandeld te worden door de natie waarin zij woonden gedurende tien onafgebroken jaren voor hun conditie aanving; 4) bedelaars en landlopers worden teruggestuurd naar de grens; 5) elke (waardige) behoeftige zal tijdelijk geholpen worden door de gemeente waar hij verblijft; als de behoeftigheid chronisch wordt, zal hij gerepatriëerd worden; 6) bijgestane kinderen zullen gerepatriëerd worden, de kosten daarvan zullen betaald worden door het land van oorsprong.

#### 4.5.3.1. SPOREN VAN ANDERE EXPERTS

Dit redelijk sterk ontwikkeld ideeëngoed was niet beperkt tot deze groep van experts en diplomaten. Andere auteurs ontwikkelden gelijkaardige standpunten. In 1884, bevestigde de Gronkel – die over sociale bijstand in België publiceerde – dat sociale bijstand aan vreemdelingen de toepassing was van een algemeen aanvaard principe in internationale relaties: elk land verstrekt hulp aan behoeftige vreemdelingen die zich op hun territorium bevinden, en dit op basis van wederkerigheid.<sup>323</sup>

Er bestond overigens een structurele link tussen de bijstandsexperts en de nationale regeringen en parlementen. Zo bijvoorbeeld was Cyrille Van Overbergh niet alleen rapporteur voor de bovenvermelde Kopenhagen conferentie, hij was ook de rapporteur van de Belgische Koninklijke Commissie tot hervorming van de bijstand,<sup>324</sup> een parlementaire commissie die rapporteerde aan de regering en die latere hervormingen sterk beïnvloed heeft. In 1900 riep de Koninklijke Commissie van Cyrille Van Overbergh op tot het sluiten van internationale verdragen om wederzijds elkaars behoeftige burgers te beschermen.<sup>325</sup> De Commissie vroeg aandacht voor “de sterkte van de humanitaire wind die door alle naties waait, over grenzen heen, mensen en prinses bezielt, hen stuwt om zichzelf te verheffen – over vooroordelen van ras en kaste, taal en klasse heen, om broederlijke benaderingen te bevestigen in de vorm van internationale verdragen”, wat de Commissie “juridisch humanitarisme” noemde.<sup>326</sup> In al deze teksten was de club-mentaliteit duidelijk aanwezig: de leden zijn bereid elkaars burgers met immigrantenstatus te helpen. Men zag de broederschap dermate als de gewenste ‘status-quo’ dat men reeds de ontwikkeling van een ‘nationaliteit sui generis’ bespeurde.

Gelijkaardige taal komt terug in de memorie van toelichting van de wet die het Belgisch-Frans bijstandsverdrag van 1922 goedkeurde.<sup>327</sup> De Belgische regering zette drie theoretische posities uiteen die konden ingenomen worden over de kwestie van bijstand aan vreemdelingen. De eerste positie werd verondersteld ingenomen te worden door landen die hun arbeid importeerden, en die immigranten zagen als blijvend deel uitmakend van hun land van oorsprong. Het thuisland werd dan verondersteld de kosten van bijstand te betalen. De tweede positie werd ingenomen door landen die arbeid exporteerden en die immigranten zagen als opgenomen door het land van verblijf, daar dit land genoot van de voordelen van vreemde arbeid. Het was dan ook maar billijk dat het gastland de bijstandskosten op zich nam. Een derde standpunt - een tussenpositie- splitste tijdelijke en permanente bijstand (let op de gelijkens met het besluit van de Kopenhagen conferentie): het gastland neemt tijdelijke bijstand op zich, het thuisland neemt permanente bijstand op zich. In het Belgisch-Frans

---

<sup>323</sup> CH. DE GRONKEL, *Hospices Civils et Bureaux de Bienfaisance – Précis du Régime Légal de L'Assistance Publique*, 1884, Brussel, L. Bourlard & V. Havaux, 425.

<sup>324</sup> Voorgezeten door G. Cooreman, Oud Minister van nijverheid en arbeid, lid van de Kamer.

<sup>325</sup> C. VAN OVERBERGH, 1900, *o.c.* p. 476-479.

<sup>326</sup> *Ibid.* p. 477.

<sup>327</sup> Min. van Justitie Masson en Min. van Buitenlandse zaken - afwezig : de minister van Binnenlandse zaken en volksgezondheid Paul Berryer, "memorie van toelichting" – *Parl. St. Kamer 1921-22 N° 198*.

verdrag werd deze splitsing vastgelegd op 45 dagen. Het verdrag bevatte nog een andere parallel met de Kopenhagen conferentie: met name betreffende het toekennen van permanente assistentie aan immigranten die geïntegreerd waren door verblijfsduur en familiebanden (de nationaliteit sui generis).

Tevens benadrukte het korte parlementaire rapport<sup>328</sup> met betrekking tot het Belgisch-Frans verdrag, dat het verdrag tegemoetkwam aan de noden van de tijd: migratie van arbeiders verantwoordde dit verdrag en de goede burelrelaties tussen de twee landen maakte het tot een natuurlijke zaak, terwijl het tegelijkertijd de administratie reduceerde en de betrokken personen de zekerheid schonk dat zij bijstand zouden ontvangen die gelijk was aan die in eigen land.

Deze teksten werpen een licht op de concepten en het wereldbeeld van invloedrijke experts en beleidsmakers die gehoor vonden bij de nationale en internationale wetgever. Vanzelfsprekend waren de experts minder beperkt door economische overwegingen en overwegingen van openbaar bestuur zoals de parlementsleden en nationale regeringen dat waren. Dit gaf de experts meer ruimte om een meer 'visionaire' of humanitaire benadering voor te staan, hetgeen tot uitdrukking komt in hun discours. Toch maakten experts en beleidsmakers allen deel uit van de nationale elite en verschilden zij niet veel in de aanpak van het onderwerp.

#### 4.5.3.2. 'ANDERE' IMMIGRANTEN WAREN AANWEZIG MAAR WERDEN GENEGERD

De erkenning door experts van het bestaan van een 'nationaliteit sui generis' wordt alleen besproken in het kader van de familie van naties. Zij veronderstelden dat de meeste immigranten van deze familie van beschaafde naties afkomstig waren en bouwden hun theorieën op deze veronderstelling. Dat betekent echter niet dat hun veronderstelling onderbouwd was door statistieken. In de tijd dat deze rapporten werden geschreven waren er reeds immigranten van niet-naburige landen aanwezig in vele landen van de 'beschaafde familie van naties' (bijvoorbeeld van Tsjechoslovakije, Polen en Algerije). Bovendien werden de multilaterale verdragen geschreven in een tijd waarin de migrantenpopulatie nog diverser was. De creatie van een bevoorrechte groep immigranten had natuurlijk sterke ideologische elementen die de aanwezigheid van immigranten die geen deel uitmaakten van de club gewoonweg negeerden. Welwillend paternalisme was gereserveerd voor broederlijke immigranten.

---

<sup>328</sup> Verslag namens de bijzondere commissie uitgebracht door den heer David, wetsontwerp tot goedkeuring der overeenkomst, gesloten te Parijs den 30n november 1921 tusschen België en Frankrijk, betreffende de onderstand. *Parl. St.* Kamer 1921-22, N° 281.

#### 4.6. CONCLUSIE VOOR SOCIALE BIJSTAND

De sociale bijstand, als onmisbaar sluitstuk van de welvaartsstaat, kent een oude geschiedenis, die reeds vóór de ontwikkeling van de moderne welvaartsstaat het voorwerp was van actief overheidsbeleid. Dit artikel onderzocht of en hoe immigranten deel uitmaakten van de groep potentiële begunstigden van sociale bijstand, in de periode 1818 – 1965, vóór de invoering van het moderne systeem van het bestaansminimum (1974) en de maatschappelijke dienstverlening (1976). Het antwoord blijkt een uitgesproken ‘ja’ te zijn: reeds van vóór het ontstaan van België maakten immigranten deel uit van het personeel toepassingsgebied van de wetgeving betreffende sociale bijstand.

De opeenvolgende Belgische wetgeving op de onderstandswoonst van 1845, 1878, 1891 en 1965 schreef telkens expliciet voor dat vreemdelingen bijstand konden ontvangen, en dit op basis van twee verschillende regelingen, gekoppeld aan de verschillende migratiestatussen. De sterkste migratiestatus, de ‘domicilié’, liet als enige status toe dat de immigrant een onderstandswoonst kon verwerven. Bij behoefte werd hij volledig geassimileerd met een Belgische behoeftige, en ontving bijstand betaald door de gemeente waar hij zijn onderstandswoonst had. De minder sterke, doch nog steeds robuuste migratiestatus van ‘ingezetene’, kon oorspronkelijk geen onderstandswoonst genereren, maar toch konden ingezetenen op grond van humanitaire redenen aanspraak maken op sociale bijstand, die door de staat aan de gemeente werd terugbetaald. Vanaf 1878 diende men zelfs geen status van ‘domicilié’ meer te hebben om als immigrant een onderstandswoonst te verwerven. De voorwaarden daarvoor waren identiek aan die voor Belgen. Waar geleidelijk aan deze voorwaarden om een onderstandswoonst te verwerven soepeler werden, was dit ook voor immigranten het geval.

De expliciete integratie van immigranten in de Belgische sociale bijstand was echter enkel gereserveerd voor de immigranten die behoorden tot de respectabele sociale orde. Immigrant die als landloper of bedelaar werden aanzien, werden ofwel niet toegelaten in België, ofwel repressiever behandeld dan de Belgen: voor hen gold immers ook de dreiging om het land uitgezet te worden.

Globaal genomen echter is het van belang te belichten dat immigranten reeds bijna twee eeuwen deel uitmaken van het personeel toepassingsgebied van de sociale bijstandswetgeving. Dit is des te meer opmerkelijk gezien het feit dat sociale bijstand per definitie niet tot de sociale verzekeringstakken behoort, dus niet via sociale bijdragen gefinancierd wordt, en dus volledig ‘met het geld van de natie’ bekostigd wordt. De open structuur van de sociale bijstand zou zich overigens doorzetten in de moderne vorm van de maatschappelijke dienstverlening vanaf 1976.



## 5. CONCLUSIE

In dit CSB-bericht werd onderzocht hoe de Belgische wetgever omging met de aanwezigheid van immigranten in de Belgische sociale zekerheid. We spitsten ons daarbij toe op de ontwikkeling van de arbeidsongevallenregeling, de kinderbijslagregeling en de sociale bijstand. De studie van de ontstaansgeschiedenis van deze regelingen toont aan dat met de aanwezigheid van immigranten op het territorium expliciet rekening werd gehouden. Niet alleen kreeg de behandeling van immigranten veel aandacht, ook werden de immigranten onmiddellijk of geleidelijk volledig deel van het personeel toepassingsgebied. We concluderen dat immigranten een belangrijke rol gespeeld hebben in de ontwikkeling van het territorialiteitsprincipe dat de basis is van het personeel toepassingsgebied van de sociale zekerheid. Er is nog vrijwel geen onderzoek gedaan naar de oorsprong van het territorialiteitsprincipe in de sociale zekerheid. Er wordt meestal verondersteld dat de ‘techniek’ van de sociale zekerheid en sociale bijstand – namelijk het betalen van sociale bijdragen door zowel de werkgever als werknemer – de voornaamste reden is. Een grondigere studie van de historische ontwikkeling van de sociale wetgeving in België leert ons, echter, dat de aanwezigheid van immigranten een sterke invloed heeft uitgeoefend op de ontwikkeling van het territorialiteitsprincipe. Hun aanwezigheid, in dezelfde werkplaatsen als de Belgische arbeiders, maar ook de aanwezigheid van Belgische arbeiders in het buitenland die sociale bescherming nodig hadden in het gastland, alsook de economische en andere bovenvermelde belangen met betrekking tot immigranten speelden een belangrijke rol bij de definiëring en evolutie van het personele toepassingsgebied van sociale zekerheidstakken. Bij elke nieuwe sociale zekerheidstak speelde hun aanwezigheid mee als een cruciale factor in de competitie tussen nationaliteit en territorialiteit als criterium voor het personeel toepassingsgebied.

Het belang van deze bevindingen mag niet onderschat worden wanneer men de rol van immigratie in de ontwikkeling van de welvaartsstaat onderzoekt. Er bestaat een belangrijke, doch onderbelichte, relatie tussen immigratie en de welvaartsstaat. De fysieke aanwezigheid van immigranten op het territorium van de welvaartsstaat heeft de manier waarop fundamentele principes werden uitgetekend, beïnvloed – principes die we vandaag als vanzelfsprekend beschouwen.