Ziekenfondsen in de eerste wereldoorlog

1. Context

Hoewel de geschiedenis van de ziekenfondsen terugreikt tot het gildensysteem in de middeleeuwen en er gedurende de 19de eeuw her en der bijstandskassen opgericht, zouden een aantal belangrijke maatschappelijke factoren aanleiding geven tot de uitvaardiging van de eerste ziekenfondswet in 1894:

- een economische depressie vanaf 1873 die de armoede nog vergrootte;
- de invoering van de verplichte ziekteverzekering in Duitsland in 1883 onder Bismarck;
- een grote arbeidersopstand in 1886.

Die factoren leidden tot het besef dat overheidsoptreden onvermijdelijk werd. Er was weliswaar reeds een eerdere ziekenfondswet uitgevaardigd in 1851, maar omdat de voorwaarden om erkend te worden zo streng waren, had die bijna geen effect. Met de **wet van 23/6/1894** kreeg de ziekenfondsbeweging in de jaren vóór WO1 **een enorme boost** door:

- de mogelijkheid tot een wettelijke erkenning van de maatschappijen van onderlinge bijstand (MOB's) met vastlegging van hun opdrachten en afbakening van hun terrein;
- een versoepeling van de wet van 3/4/1851 inzake de toegelaten doeleinden en het beheer van het vermogen;
- de ontbinding van een MOB kon voortaan enkel nog gerechtelijk afgedwongen worden;
- de overheid richtte nog niet zelf een sociale bescherming in, maar besteedde die opdracht uit aan de MOB's, een systeem dat bekend werd als de 'gesubsidieerde vrijheid';
- door de wetswijziging van 19/3/1898 kon de overheid voortaan financiële hulp verlenen aan ziekenfondsen met een invaliditeitsfonds. De bijkomende bedoeling daarvan was voor de overheid om meer controle te krijgen op de ziekenfondsen en om hen aan te zetten om er een degelijke boekhouding op na te houden;
- de mogelijkheid voor de MOB's om zich onderling te verenigen in verbonden en later in landsbonden. Ze kregen daarvoor eveneens financiële steun van de overheid. Groeperingen op stedelijk, provinciaal en nationaal niveau maakten ook een gemeenschappelijk dienstverlening mogelijk:
    - reeds in 1886: oprichting Neutrale Landsbond;
    - 1906: oprichting Christelijke landsbond met 57 verbonden;
    - 4/2/1913: oprichting Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten;
    - 22/3/1914: oprichting Nationale Bond der Vrije Mutualiteitsfederatiën van België;

Het resultaat van de nieuwe wet was een **forse uitbreiding van het aantal MOB's en van het aantal leden**. Dit succes had echter ook een keerzijde, nl. een zekere risicoselectie. Vermits heel wat MOB's gestructureerd waren op het niveau van fabrieken of van parochies werden ze geconfronteerd met een concentratie van risico's in plaats van een spreiding. Doordat er nog geen verplichte aansluiting was,

waren het immers vooral de arbeiders met de grootste risico's die zich verzekerden, wat een zware financiële last voor de MOB's meebracht.

Sinds het midden van de 19de eeuw en vooral met de uitbreiding van het aantal ziekenfondsen raakten de **ziekenfondsen volop ingeschakeld in de politiek-ideologische strijd**. Bij het begin van de eerste wereldoorlog was het speelveld verdeeld onder de christelijke, de socialistische en de liberale mutualiteiten, voor wat de zuilgebonden organisaties betreft, de neutrale ziekenfondsen en de beroepsmutualiteiten die verbonden waren aan bedrijven.

Een andere verandering in het denken was dat men aan het eind van de 19de, begin 20e eeuw, **goede gezondheidszorg begon te beschouwen als iets waar iedereen recht op had**. Zo ontstonden veel nieuwe ziekenhuizen uit particulier initiatief.

Geleidelijk won daardoor het **idee van een verplichte verzekering** veld, ook in katholieke kringen. In 1912 nam de katholieke regering een ontwerp van haar mutualiteiten over dat de verplichte ziekteverzekering van werknemers met een bescheiden inkomen, de tussenkomst van werknemer, overheid en in mindere mate van werkgever en het behoud van afzonderlijke, vrije ziekenfondsbonden voorzag [1]. Er werden gewestelijke staatskassen voorzien voor wie zich niet bij de bestaande ziekenfondsen wilde aansluiten. Werknemers met een te hoog inkomen konden zich vrijwillig verzekeren. Een socialistisch en een liberaal tegenvoorstel (dit laatste van de eerste voorzitter van de Liberale Landsbond, Edouard Pecher, op 23/2/1922) haalden het niet. Het regeringsontwerp werd op 8/5/1914 wel goedgekeurd door de Kamer, maar geraakte door het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog niet meer in de Senaat.

2. Tijdens WO1

Bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog in 1914 telde België naar schatting zo'n vierduizend ziekenfondsen met in totaal ongeveer een half miljoen leden [2]. De Eerste Wereldoorlog betekende een **moeilijke periode voor de ziekenfondsen** die hun normale activiteiten amper konden voortzetten.

Men moet zich immers voorstellen: een voortdurende vernietiging van steden en dorpen en dus van alle infrastructuur, veel oorlogsslachtoffers en vluchtelingen, een constante onzekerheid op alle gebied, niet in het minst van het leven op zich. Daarbij komt een ontwrichting van het staatsapparaat en de economische activiteiten door de vele vernielingen en de mobilisatie. Voedsel, transportmiddelen en materiaal werden opgeëist door de Duitse bezetter, er was een hoge werkloosheid en weinig geld bij de bevolking om bijdragen te betalen enz.

Uiteraard had dat ook zijn weerslag op de gezondheidszorg en de werking van de ziekenfondsen. Hoewel heel wat ziekenfondsen hun activiteiten moesten stilleggen, waren ze toch niet allemaal lamgelegd [3]. Dat ze verder konden werken was te danken aan de tussenkomst van het **Nationaal Hulp- en Voedingscomité (NHVC)**. Dat comité was een privé-initiatief van bankier Emile Francqui en grootindustrieel Ernest Solvay in oktober 1914 om te zorgen voor voedselbevoorrading en -verdeling tijdens de hele oorlog en voor hulpverlening aan vluchtelingen, daklozen, werklozen en oorlogswezen.

[1] http://www.kcgeschiedenis.be/pdf/bronnen/27Ziekenfondsen.pdf, p. 950.
[2] https://www.vnz.be/over-ons/historiek/; http://www.kcgeschiedenis.be/pdf/bronnen/27Ziekenfondsen.pdf .
[3] http://www.kcgeschiedenis.be/pdf/bronnen/27Ziekenfondsen.pdf, p. 950.

Het voedsel werd aangekocht via de *Commission for Relief in Belgium* (CRB), het grootschalige Amerikaanse hulpprogramma [4].

Vanaf 1916 subsidieerde het NHVC ook de **medisch-farmaceutische dienst in de erkende mutualiteiten**. Een eis van het NHVC was dat ook de gezinsleden van de voordelen zouden genieten, een maatregel die na de oorlog gehandhaafd bleef.

Niet alle ziekenfondsen wisten echter even goed gebruik te maken van deze hulp : vooral de christelijke mutualiteiten kwamen gehavend uit de oorlog.

De activisten die met het Duitse bestuur collaboreerden, vaardigden in 1918 een wet uit die in Vlaanderen de verzekering tegen ziekte, invaliditeit en ouderdom verplicht maakte onder een bepaalde inkomensgrens. Om hun machtsbasis uit te breiden, poogden de activisten ook eigen ziekenfondsen op te richten. Na de oorlog kwamen hun plannen echter niet meer van de grond.

3. Na WO1

Na de Eerste Wereldoorlog kenden de ziekenfondsen een **nieuwe periode van groei**. Hoewel het nog steeds niet verplicht was om aan te sluiten bij een ziekenfonds, zetten steeds meer mensen tijdens het Interbellum toch die stap.

Voor wat de **Liberale Mutualiteiten** betreft, nam de landsbond in 1921, na een noodgedwongen pauze door de oorlogsjaren een nieuwe start, ditmaal onder de benaming 'Nationale Bond der Liberale Mutualiteitsfederatiën van België'. Voortaan identificeerde de landsbond zich duidelijk met de liberale stroming. Voorzitter werd de Antwerpse advocaat en volksvertegenwoordiger Edouard Pecher.

In **1920** startte de overheid met het verlenen van **toelagen aan de ziekenfondsen** in de *sector geneeskundige verzorging*. Door het succes en de uitbreiding tot de gezinsleden, waren nieuwe structuren al snel wenselijk.

Zo gingen de mutualiteiten en/of de verbonden vanaf de jaren '20 **gezondheidsdiensten** inrichten, zoals een medisch-farmaceutische dienst en een heelkundige dienst [5].

Daarnaast werden er in sommige ziekenfondsen en/of verbonden **medisch-sociale inrichtingen** opgericht – poliklinieken, sanatoria en diensten voor tuberculose – waar verzorging tegen redelijk voorwaarden geschiedde.

Deze diensten ontstonden in een klimaat van vooruitgang van de geneeskunde en aandacht van de overheid voor preventie. Vermits de ziekenfondsen nog steeds werkten in het systeem van de gesubsidieerde vrijheid, betekende dat voor hen een **nieuwe markt en de mogelijkheid tot onderlinge concurrentie**.

Tegenover de toenemende subsidiëring door de overheid die de nieuwe diensten mogelijk maakte, stond een **toenemende controle op de werking**. De uitbreiding van de subsidiëring werd getemperd door de economische crisissen van de jaren 1930.

---

[4] http://www.boterbijdeviswo1.be/verhalen/maatschappij/het-nationaal-hulp-en-voedingscomite-redt-de-bevolking/ .

[5] Idem, p. 97-98.

Opnieuw werden tijdens het Interbellum vanuit katholieke, socialistische en liberale hoek **voorstellen ingediend voor de invoering van een verplichte ziekteverzekering**, maar geen van allen haalde het. Voor de liberale partij werd het voorstel ingediend door Edouard Pecher, op 23/2/1922. *Naar hem is overigens nu nog steeds een straat genoemd op het Antwerpse Zuid.*

Vanuit socialistische hoek werd, naast de invoering van een verplichte ziekteverzekering, ook aangedrongen om de bestaande ziekenfondsen te vervangen door een Eenheidsziekenfonds en werkgevers en overheid meer te doen bijdragen [6]. Hun voorstellen kregen geen kans door de tegenstand van de katholieken – en vice versa.

Vanaf de jaren '20 **verstevigden de landsbonden hun greep op de verbonden**, hierbij geholpen door de wetgever: vanaf 1920 werden de ministeriële omzendbrieven opgestuurd naar de landsbonden die ze verder moesten verspreiden en vanaf 1923 werden de verbonden verplicht om hun rekeningen door te sturen naar de landsbond waarbij ze aangesloten waren [7].

Bij het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog telden de ziekenfondsen samen bijna 1,3 miljoen leden, goed voor meer dan 3,1 miljoen verzekerden. Het succes van de ziekenfondsen werd mee in de hand gewerkt door de combinatie van het samengaan in verbonden (professionele ondersteuning) en het blijven bestaan van kleine, lokale primaire kassen (persoonlijke aanpak en contact met de leden).

4. De ziekenfondsen tijdens WO2

Na een onderbreking tijdens de eerste maanden konden de meeste ziekenfondsen in België verder werken tijdens de tweede wereldoorlog [8]. Het Duitse militaire bestuur stuurde aan op de fusie van alle ziekenfondsen in één enkele overheidsmutualiteit, zoals die in Duitsland bestond, maar slaagde daar evenwel niet in. De enige Belgische burgers die tijdens deze oorlog aan de verplichte verzekering werden onderworpen, waren de arbeiders en bedienden in Duitse of voor de Duitsers werkende bedrijven en de Belgische arbeiders in Duitsland die zich samen met hun gezinsleden moesten aansluiten bij de *Deutsche Krankenkasse* (DKK). Hierdoor werden steeds meer leden aan de Belgische ziekenfondsen onttrokken.

Aanvankelijk werd het streven naar een eenheidsmutualiteit gesteund door de socialistische mutualiteiten – het was trouwens één van hun eisen tijdens het interbellum – maar het botste op toenemende tegenwerking vanwege de andere partners.

Inmiddels werkten in Londen de Belgische regering in ballingschap, samen met de vakbonden en de werkgeversorganisaties, aan een **sociaal pact** voor de opbouw van het land na afloop van de tweede wereldoorlog. Dit moest gebeuren in een klimaat van sociale vrede waarvoor een verzekering voor de werknemers tegen de grote risico's van het leven noodzakelijk was.

Dit sociaal pact resulteerde in de **Besluitwet van 28/12/1944** waarin een gezamenlijke regeling getroffen werd voor de verschillende sectoren van de sociale zekerheid die zo voor het eerst tot stand kwam in het

---

[6] http://www.vgv.be/pdf/nper/nbjulaugsep2007.pdf .

[7] https://books.google.be/books?id=rnDZ5jd1QrAC&pg=PA90&lpg=PA90&dq=%22Nationaal+Hulp-+en+Voedingscomit%C3%A9%22+ziekenfondsen&source=bl&ots=gAACdOUqsL&sig=j48RmwbPfqDpwIdTJgEgvhjiMM&hl=nl&sa=X&ei=3XVcVaHZJsXkUd-ngPAC&ved=0CGEQ6AEwCQ#v=onepage&q=%22Nationaal%20Hulp-%20en%20Voedingscomit%C3%A9%22%20ziekenfondsen&f=false, p. 94.

[8] http://www.kcgeschiedenis.be/pdf/bronnen/27Ziekenfondsen.pdf, p. 951-952.

land, zij het enkel voor de loontrekkenden. Nadien werd het geleidelijk aan uitgebreid tot de hele bevolking.

Voor de ziekteverzekering betekende de Besluitwet o.m. de oprichting in 1945 van de Rijksdienst voor Verzekering tegen Ziekte en Invaliditeit (RVZI), als voorloper van het huidige RIZIV.

De uitvoering van de ziekteverzekering werd in handen gegeven van de ziekenfondsen, maar omdat bijdragen en voordelen bij wet waren vastgelegd werden ze de ziekenfondsen herleid tot instellingen voor uitbetaling. Wel bestond voor iedereen, ook de verplicht verzekerden, de mogelijkheid om rechtstreeks bij het ziekenfonds een vrije, c.q. een aanvullende verzekering aan te gaan.