

## De geordende chaos. Een geschiedenis van de uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid in wording 1919-1925

De geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat is tot nog toe beschreven vanuit de ideeën en motieven die eraan ten grondslag lagen. De mens- en maatschappij-opvattingen van diegenen die de wettelijke regelingen maakten, invoerden en uitvoerden, konden worden geplaatst binnen het spectrum 'soevereiniteit in eigen kring', subsidiariteit, 'functionele decentralisatie' en staatsocialisme. De makers en uitvoerders werden gedreven door welbegrepen eigenbelang, altruïstische motieven of een combinatie van beide. De bestaansstrategieën van diegenen die het sociale zekerheidsstelsel moet bedienen, bleken divers. Naast de verzorgingsstaat bleven individuele oplossingen en de structuren van de *civil society* voor de opvang van calamiteiten van betekenis. Het is duidelijk dat de ontwikkelingen in andere landen van invloed waren op het Nederlandse stelsel. Door verschillende oorzaken heeft de Nederlandse verzorgingsstaat echter een volstrekt eigen uitvoeringscultuur: geen verzorgingsstaat maar een overlegeconomie.<sup>1</sup> Over het hoe en waarom van de specifieke vorm die het Nederlandse stelsel kreeg, is veel gezegd en geschreven.<sup>2</sup> Het stelsel werd als exemplarisch, chaotisch, versnipperd en zelfs pervers getypeerd. Aan historisch onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie werd nog niet veel aandacht besteed.

Sociale mobiliteit (zowel geografisch als sociaal-economisch) brengt risico's met zich mee en ondermijnt lokale solidariteitsverbanden als gezin, buurt, arbeidsrelaties, kerken en andere sociale netwerken. In de verzorgingsstaat is het de nationale overheid die een deel van de solidariteit initieert en organiseert door bepaalde vormen van nationale, verplichte solidariteit vast te leggen in sociale zekerheidswetten en sociale voorzieningen.

Bij de uitvoering van deze wetten gelden eisen van kostenbeheersing, kwaliteit, continuïteit en rechtsgelijkheid. Onderzoek naar de arbeidsrelaties in Nederland en naar de bestaande stelsels in het buitenland bracht de sociaal-liberale minister C. Lely aan het einde van de negentiende eeuw tot de conclusie dat de belangen van Nederlandse arbeiders gediend werden door een verplichte ongevallenverzekering en een centrale uitvoering door een door de overheid opgerichte Rijksverzekeringsbank.

De anti-revolutionair A.S. Talma koos voor een decentraal uitvoeringssysteem. Met Lely was Talma van mening dat de arbeids- en bedrijfsorganisatie in Nederland te onvolkomen en te versnipperd was om in de uitvoering een rol te spelen. Verspreid over het land wilde Talma zelfstandige regionale Raden van Arbeid oprichten. Net als bij de Kamers van Arbeid en de Raden van Beroep zouden werkgevers en arbeiders rechtstreeks in de Raden gekozen worden. Rechtstreekse verkiezingen waarborgden een vertegenwoordiging van alle belangengroepen. Het algemeen belang zou vertegenwoordigd worden door een door de minister benoemde voorzitter. Regionale uitvoering en betrokkenheid van belanghebbenden maakten de uitvoering laagdrempelig.

<sup>1</sup> Het model van de overlegsamenleving (de Nederlandse variant van de verzorgingsstaat) - gekenmerkt door een terughoudende overheid en een grote rol voor de maatschappelijke organisaties - is echter aan het einde van de eeuw onderwerp van discussie.' B. van den Bosch en D. Rigter, 'De geordende samenleving - De Nederlandse variant van de verzorgingsstaat.' in: H. Bas, H. Schmal (red.), *Nederland in de twintigste eeuw*, (Hilversum 1995), p. 129

<sup>2</sup> M. van der Klein, *Ziek, zwak of zwanger. Vrouwen en arbeidsongeschiktheid in Nederlandse sociale verzekeringen, 1890-1940*, (Amsterdam 2005), J. Peet, *Sociaal-economisch beleid en sociaal-economische orde: de ontwikkeling in Nederland in de 20ste eeuw*, (2005), D. Arnoldus e.a., 'De groei van de overlegeconomie in Nederland en België. Een overzicht van de ontwikkelingen in het onderzoek', *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, 1(2004)1, pp. 76-109, M. Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland*, (Amsterdam 2004), J. van Gerwen, *Zoeken naar Zekerheid, deel III. De ontluikende verzorgingsstaat. Overheid, vakbonden, werkgevers, ziekenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, 1890-1945*, (Den Haag/Amsterdam 2000)

De katholieke minister van Arbeid P.J.M. Aalberse voerde Talma's RvAsysteem in. De ervaringen van de Eerste Wereldoorlog hadden laten zien dat het betrekken van organisaties van werkgevers en werknemers bij de uitvoering wel mogelijk was. De vertegenwoordiging van de werkgevers en werknemers in de Hoge Raad van Arbeid (een door de minister ingesteld adviesorgaan) en in de RvA geschiedde in 1919 op basis van voordrachten van de centrale werknemers- en werkgeversorganisaties. Hoewel het de bedoeling was om in een later stadium de leden van de RvA te laten kiezen, is dit uiteindelijk niet gebeurd.

In het interbellum werd tussen staat en maatschappij zo een tussenlaag gecreëerd van professionele bestuurders en belangenvertegenwoordigers waardoor directe invloed van belanghebbenden een illusie bleef. In de discussies over de juiste uitvoeringsformule en de wenselijkheid van het op elkaar afstemmen van los van elkaar ingevoerde sociale wetten, speelde deze tussenlaag een eigen rol. Onderzoek naar het ontstaan en het functioneren van de Raden van Arbeid in de periode 1919-1925 geeft een completer beeld van de machtsstrijd over de uitvoering die voor en achter de schermen plaatsvond. De uitkomst van die strijd heeft in grote mate de Nederlandse verzorgingsstaat gemaakt tot wat hij was en nog steeds is. Het geeft daarnaast een verklaring voor de beperkte rol die de rijksoverheid zich toedichtte. Door de ontwikkelingen binnen de Europese Unie bevindt het stelsel zich opnieuw in een overgangperiode, hetgeen onderzoek naar genoemde periode bij uitstek relevant maakt.

Uitvoering van wetten moet altijd praktisch zijn, samenhang vertonen en aan technisch-administratieve eisen voldoen. Anderzijds is zij een weerspiegeling van de maatschappijinzichten van de bij de wetgeving betrokken beleidsmakers. In een democratie moeten zij zich daarbij rekenschap geven van de politieke en maatschappelijke realiteit. Tussen droom en daad blijken vaak praktische bezwaren te staan. De complexiteit die het afwegen van de verschillende belangen met zich meebracht, hinderde snelle en daadkrachtige sturing en leidde tot een voor tijdgenoten en historici moeilijk te doorgronden stelsel.

In mijn proefschrift besteed ik aan de volgende zaken aandacht:

- de samenstelling en het functioneren van de Raden van Arbeid
- het verschil tussen de Raden (bijvoorbeeld tussen stads- en plattelandsraden)
- de rol en de betekenis van de vereniging van RvA
- de relatie van de RvA met het departement van Arbeid
- de verhouding tussen de Verzekeringsraden, de Rijksverzekeringsbank en de RvA
- de relatie van de RvA met werkgevers en werknemers en hun organisaties
- de verhouding tussen minister Aalberse en de afdeling Arbeidersverzekering
- de discussie over het bestaansrecht van de RvA
- de discussie over de rol van de RvA bij de uitvoering van de Ziektewet
- de rol van de Hoge Raad van Arbeid bij deze discussies
- de verhouding tussen Aalberse en het parlement met betrekking tot de RvA
- de rol van de publieke opinie bij de beleidsvorming
- de mate waarin de overheid zicht had op maatschappelijke ontwikkelingen

Tot nog toe bestudeerde ik een grote hoeveelheid literatuur en de volgende bronnen:

### **Archieven**

Hoofdkantoor Sociale Verzekeringsbank: Archief van de Vereniging van Raden van Arbeid, Archief Raad van Arbeid Deventer, Archief Raad van Arbeid Haarlem, Archief Raad van Arbeid Rotterdam

Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Archief Algemeen Nederlands Vakverbond Katholiek Documentatie Centrum, Archief P.J.M. Aalberse, Archief W.H. Nolens

Nationaal Archief, Archief van de afdeling Arbeidersverzekering, Archief van de  
Rijksverzekeringsbank  
Stadsarchief Dordrecht, Archief Raad van Arbeid Dordrecht  
Het Utrechts Archief, Archief Raad van Arbeid Utrecht

**Overige bronnen**

Dagboeken Aalberse, <http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/Aalberse>  
Notulen Verbondsbestuur 1919-1920 van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen,  
[http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/Socialezekerheid/nadere\\_toegangen/html\\_bestanden/  
NedVerbondvanVakverenigingen19081940](http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/Socialezekerheid/nadere_toegangen/html_bestanden/NedVerbondvanVakverenigingen19081940)  
Biografieën van Nederlandse ondernemers, <http://www.iisg.nl/ondernemers/index.php>  
Biografisch Woordenboek van Nederland, <http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/BWN>  
Biografisch Woordenboek van het Socialisme en de Arbeidersbeweging in Nederland,  
<http://www.iisg.nl/bwsa/>  
Jaarverslagen Hoge Raad van Arbeid  
Handelingen van de Tweede Kamer  
Historische kranten in beeld, <http://kranten.kb.nl/index.html>  
Onderzoeksgids Sociale Zekerheid 1890-1967,  
<http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/Socialezekerheid>  
Parlement & Politiek, [www.parlement.com](http://www.parlement.com)

Een deel van mijn onderzoeksresultaten heb ik verwerkt in:

Rigter, D., 'Het effect van de invoering van de Ongevallenwet 1901 op de gezondheidszorg', in:  
K.P. Companje (red.), *Tussen volksverzekering en vrije markt*, (Amsterdam 2008)

Rigter, D., Werkgevers, werknemers en de Ziektewet. De totstandkoming van de samenwerking  
tussen Posthuma en Kupers in 1920, [http://www.ecade.org/Bestanden%20voor%20P-  
Ksite/Proeve%20Posthuma-Kupers.pdf](http://www.ecade.org/Bestanden%20voor%20P-Ksite/Proeve%20Posthuma-Kupers.pdf)