

## Voorgeschiedenis van de Raden van Arbeid

In de tweede helft van de negentiende eeuw waren de bestrijding van armoede en de sociale kwestie - de vraag hoe de positie van de arbeider kon worden verbeterd - belangrijke maatschappelijke en politieke thema's.<sup>a</sup> Algemeen werd onderkend dat aan meer mensen politieke rechten moesten worden toegekend, dat de sociaal-economische positie van grote groepen Nederlanders moest worden verbeterd en dat aan de juridische positie van burgers in loondienst het nodige schortte. De Industriële en Franse revolutie hadden grote politieke en sociaal-economische consequenties gehad. De tekortkomingen van de staat en de economie waren er niet, zoals gehoopt was, door verdwenen maar waren er in sommige opzichten door verergerd. Het kapitalistische economische systeem en het politiek liberalisme brachten

---

<sup>a</sup> Gemeentelijke uitgaven voor armenzorg in guldens per hoofd van de bevolking: 1890: 1,12, 1900: 1,34, 1910: 1,78, volksgezondheid: 1890: 0,43, 1900: 0,09, 1910: 0,47. J.A. de Jonge, 'Het economische leven in Nederland 1895-1914', in: J.C. Boogman e.a., *Geschiedenis van het moderne Nederland*, (Houten 1988), p. 273. [Bevolking](#) in miljoenen: 1890: 4.515, 1900: 5.104, 1910: 5.858. J.R. van der Bie en J.P. Smits, [Tweehonderd jaar statistiek in tijdreeksen 1800-1999](#), (Voorburg/Heerlen 2001). Armenzorg en volksgezondheid maal bevolking = 1890: 6.998.250 (van 75 miljoen totale gemeentelijke uitgaven), 1900: 7.298.720, 1910: 13.180.500 (van 144 miljoen totale gemeentelijke uitgaven). De steden waren in de negentiende en begin twintigste eeuw de kraamkamers van de verzorgingsstaat. De inzichten en oplossingen die in de debatten over de modernisering van de armenzorg en de sociale kwestie naar voren kwamen, werden daar het eerst in praktijk gebracht. Bestuurders deden in het stedelijk bestuur ervaring op die ze later, wanneer ze in het landsbestuur een functie bekleedden, goed te pas kwam. Voorbeelden zijn P.J.M. Aalberse en W. Drees. Zie onder andere S. Couperus, Chr. Smit en D.J. Wolfram (red.), *In Control of the City. Local Elites and the Dynamics of Urban Politics, 1800-1960*, (Leuven 2007).

Het geven van exacte cijfers over de sociale uitgaven is een hachelijke zaak onder andere omdat het bijhouden van nationale statistieken pas vanaf de eeuwwisseling begon. P. Lindert geeft het volgende overzicht: Social Transfers (welfare, unemployment, pensions, health and housing subsidies) as Percentage of Gross Domestic Product at Current Prices in the Netherlands, 1890: 0,30, 1900: 0,39, 1910: 0,39, 1920: 0,99, 1930: 1,03. P. Lindert, [Growing public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century](#), (Cambridge 2004), Volume 1, pp. 12 en 43.

In 1899 waren er in Nederland 7.500 en in 1938 8.817 instellingen voor liefdadigheid. In totaal bedroegen de uitgaven van deze instellingen in 1938 ruim 134,5 miljoen gulden, waarvan ongeveer de helft ten laste van burgerlijke instellingen, een kwart ten laste van gemeentebesturen, nog een kwart van kerkelijke en particuliere instellingen en een ondergeschikt deel ten laste van het Rijk en gemengde instellingen kwam. Het bedrag besteed aan armenzorg per hoofd van de bevolking steeg tussen 1900 en 1940 van ongeveer drie naar ongeveer achttien gulden. In dezelfde periode steeg het bedrag besteed aan sociale zekerheid van twee naar 120 miljoen. L.P. v.d. Does, *De economische betekenis der sociale verzekering*, (Deventer 1946), pp. 151-152, 229, R. Ney, *De organisatie van het maatschappelijk werk*, (Zutphen 1989), p. 21, *Sociale zekerheid. Rapport van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 maart 1943, met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland. Deel I. Overzicht van de bestaande stelsels in Nederland en een aantal andere landen, benevens van de in sommige dezer landen uitgewerkte plannen tot herziening en uitbreiding der bestaande voorzieningen*, (Den Haag 1945), p. 33. Het aandeel van de armenzorg in het totaal aan uitgaven voor sociale zorg daalde van 100% in 1900, vóór de invoering van de eerste sociale zekerheidswet, naar 62% in 1905 en naar 42% in 1920. M.H.D. van Leeuwen, 'Armenzorg en charitas, ca. 1800-2000', in: R. van der Bie en P. Dehing, (red.), [Nationaal goed. Feiten en cijfers over onze samenleving \(ca.\) 1800-1999](#), (Voorburg, Heerlen, Amsterdam 1999), p. 170.

Het gebrek aan effectiviteit van de gemeenten op het terrein van de armenzorg had onder andere te maken met de geringe omvang van de bureaucratie en 'the long-standing problem of urban finances'. Nadat de nationale regeringen het belang van een goede gemeentepolitiek inzagen, werden de steden in het laatste kwart van de negentiende eeuw opnieuw 'laboratories where public policy was developed and tested'. P. Clark, [European Cities and Towns 400-2000](#), (Oxford 2009), pp. 336 en 338.

Recente studies over het denken over armoede en de sociale kwestie zijn onder meer K.P. Companje (red.), [Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg 1880-2006](#), (Amsterdam 2008), U.M. Backhaus, *A history of German and Austrian economic thought on health issues*, (Groningen 2007) en E. Reidegeld, *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Band I: Von den Ursprungen bis zum Untergang des Kaiserreiches 1918. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage*, (Wiesbaden 2006). Een handzaam overzicht biedt ook nog altijd L.F. van Loo, *Den arme gegeven... 'Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965*, (Amsterdam 1981). Zie ook J. van Gerwen en M.H.D. van Leeuwen (red.) *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, (Amsterdam/Den Haag 1998) en *Broncommentaren 6. Bronnen met betrekking tot armenzorg en sociale zekerheid in de negentiende en twintigste eeuw*, (Den Haag 2005) en de ING onderzoeksgidsen [sociale zekerheid](#) en [zorgverzekeraars](#). [Inflatie](#) met 1900 als uitgangspunt. [Bereken](#) de waarde van de gulden.

naast oplossingen ook nieuwe problemen. De remedie was volgens velen organisatie en solidariteit in plaats van vrijheid en individualisme.<sup>a</sup> Een bepaalde mate van ordening en regulering van economie en van maatschappij werd noodzakelijk geacht.

De oplossingen die werden aangedragen kwamen neer op een meer of mindere grondige aanpassing van de bestaande economische, politieke en maatschappelijke constellatie; sommigen wilden zelfs een totale omwenteling. In Nederland kwam uiteindelijk een gedecentraliseerde eenheidsstaat tot stand met een parlementaire democratie en een aan regels gebonden kapitalistisch economisch systeem.<sup>b</sup>

<sup>a</sup> 'Schitterend heeft zich de historie gewroken op de onhistorische dwaalleer der Fransche revolutie, die met de opheffing der gilden en haar verzet tegen de organisatie van het maatschappelijk leven, den enkeling met zijn hebbeligheden en zijn individueel machtsbezef ten troon verhieft.' P.A. Diepenhorst, *Ons isolement. Practische toelichting van het program van beginselen der Antirevolutionaire partij*, (Kampen 1935), p. 302. Zie ook G.J. Schutte, 'Arbeid, die geen brood geeft; en de ziel verstikt in smook. Achtergronden en voorgeschiedenis van het christelijk-sociaal congres van 1891', in: G.J. Schutte, *Het Calvinistisch Nederland. Mythe en werkelijkheid*, (Hilversum 2000), pp. 169-171. Het is de vraag of de kennis die er aan het einde van de negentiende eeuw was over de tijd voor de Franse Revolutie wel helemaal correct is. Zie o.a. J.G. van Dillen, 'Gildewezen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie', uit 1934 met aanvulling uit 1962, p. 176, M. Prak, C. Lis, J. Lucassen en H. Soly, *Craft Guilds in the Early Modern Low Countries. Work, Power and Representation*, (Aldershot 2006) en Manon van der Heijden, Elise van Nederveen Meerkerk, Griet Vermeesch & Martijn van der Burg (eds.), *Serving the Urban Community - The Rise of Public Facilities in the Low Countries*, (Amsterdam 2009). De pauselijke encycliciek *Rerum Novarum* uit 1891 onderstreepte het recht en het nut van arbeidersorganisatie. Over de vraag of arbeiders en werkgevers beiden in organisaties vertegenwoordigd zouden moeten zijn, sprak de encycliciek zich niet uit. G.J. Schutte, 'Arbeid, die geen brood geeft; en de ziel verstikt in smook. Achtergronden en voorgeschiedenis van het christelijk-sociaal congres van 1891', in: G.J. Schutte, *Het Calvinistisch Nederland. Mythe en werkelijkheid*, (Hilversum 2000), p. 181. De liberaal P.W.A. Cort van der Linden werd bij de formulering van zijn opvattingen over decentralisatie van het overheidsgezag beïnvloed door M. Ostrogorski en H. Krabbe. Krabbe dacht bij deze decentralisatie 'aan kleine op lager niveau georganiseerde gemeenschappen oftewel associaties. (...) Vorming van associaties was niet voldoende. Zulke decentralisatie had alleen zin als de associaties ook verordenende bevoegdheden hadden. Pas dan zou de rechtsvorming op decentraal niveau volgens de volkswil kunnen plaatsvinden.' Krabbe dacht daarbij aan publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties die autonome verbanden zouden vormen en waarin de belangen van handel, industrie en landbouw vertegenwoordigd en behartigd zouden worden. Deze vorm van decentralisatie was leidraad voor het beleid van Cort van der Linden. Zijn voorstel voor de grondwetsherziening 'was zelfs in de eerste plaats bedoeld om deze decentralisatie mogelijk te maken'. J. den Hertog, *Cort van der Linden (1846-1935). Minister-president in oorlogstijd. Een politieke biografie*, (Amsterdam 2007), pp. 303, 321, 530-540. De liberaal [H.P.G. Quack beschreef](#) in het laatste kwart van de negentiende eeuw de ideeën van socialisten en christelijk sociaal denkers. Zie ook Th. Saleminck, *Katholieke Kritiek op het Kapitalisme 1891-1991. Honderd jaar debat over vrije markt en verzorgingsstaat*, (Amersfoort/Leuven, 1991) en K. van Kersbergen en Ph. Manow (ed.), *Religion, Class Coalitions and Welfare State Regimes*, (2007). Anno 2009 gaat de discussie over maatschappelijke ondernemingen en de rol die gemeenten als [toezichthouders](#) kunnen spelen. Kerken verrichtten ook publiekrechtelijke taken zoals de bevolkings- en huwelijksadministratie. Zie M. van der Heijden en A. Schmidt, 'In dienst van de stad. Vrouwen in stedelijke ambten. Holland 1500-1800', *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, 4(2007)4, p. 10, noot 16 en M.H. Voegler, *Religion, Liberalism and the Social Question in the Habsburg Hinterland: The Catholic Church in Upper Austria, 1850-1914*, (Columbia University 2006) en K. Bradley, 'Creating local elites', in: S. Couperus, Chr. Smit en D.J. Wolfram (red.), *In Control of the City. Local Elites and the Dynamics of Urban Politics, 1800-1960*, (Leuven 2007), p. 84. In Nederland waren na 1848 alleen huwelijken die voltrokken waren door een ambtenaar van de burgerlijke stand rechtsgeldig en werd het kerkelijk huwelijk facultatief. P. de Coninck, *Een les uit Pruisen. Nederland en de Kulturkampf, 1870-1880*, (Hilversum 2005), p. 39.

<sup>b</sup> Historisch onderzoek naar de toegenomen staatstaak, de wording van de Nederlandse natie en de ontwikkeling van de democratie werd de afgelopen jaren onder andere verricht in het [NWQ](#)-programma 'De natiestaat. Politiek in Nederland sinds 1815' en had zijn weerslag in onder meer J. den Hertog, *Cort van der Linden (1846-1935). Minister-president in oorlogstijd. Een politieke biografie*, (Amsterdam 2007). Zie ook J.L. van Zanden en A. van Riel, *Nederland 1780-1914. Staat, instituties en economische ontwikkeling*, (Amsterdam 2000), J.C.H. Blom en J. Talsma (red.), *De verzuiling voorbij: godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw*, (Amsterdam 2000), C. van Eijl, L. Heerma van Voss en P. de Rooy (red.), *Sociaal Nederland: contouren van de twintigste eeuw*, (Amsterdam 2001) en het discussiedossier *Nederland 1780-1914, Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, 117(2002)3, pp. 344-369, het project ['Techniek in Nederland'](#) en het discussiedossier daarover in het tijdschrift *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, 120(2005)1, pp. 48-79. Het verband tussen natievorming, democratisering en de ontwikkeling van de verschillende vormen van de verzorgingsstaat in Europa wordt onder andere beschreven in K. Fischer, *Moralkommunikation der Macht. Politische Konstruktion sozialer Kohäsion im Wohlfahrtsstaat*, (Wiesbaden 2006) en S. Leibfried en M. Zürn, *Transformations of the State?*, (Cambridge 2005). Zie ook A. de Swaan, [Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd](#), (Amsterdam 1989). Vergeleken bij Engeland, Duitsland, Frankrijk en België speelde in Nederland het feit dat verschillende religieuze

De rol van maatschappelijke organisaties zoals de kerken, die van oudsher een groot deel van de opvang van armoede voor hun rekening namen, was als gevolg van de Franse revolutie kleiner geworden en de gilden waren afgeschaft.<sup>a</sup> De behoefte aan gemeentelijke sociale voorzieningen nam hierdoor toe. Deze ontwikkeling werd versterkt door de industrialisatie die tot migratie leidde. Traditionele vangnetten zoals familie, buurt en kerk waren minder voorhanden waardoor vaker een beroep op de gemeentelijke [armenzorg](#) moest worden gedaan. Mensen die afhankelijk waren van de armenzorg verloren hun stemrecht, voor zover ze daar al over beschikten. De toenemende vraag naar en de afnemende maatschappelijke betekenis van de kerkelijke en de traditionele particuliere armenzorg hadden beide tot gevolg dat de gemeenten door middel van subsidies of door middel van eigen voorzieningen een steeds groter wordende last op zich moesten nemen. Vooral de in bevolkingsaantal groeiende steden hadden te maken met een steeds grotere lastendruk. Daar kwam bij dat als consequentie van de ontwikkeling van de nationale staten en de daarmee gepaard gaande belastinghervormingen, de financiële draaglast van de gemeenten verminderde en verschoof naar de nationale overheden.<sup>b</sup> Lagere overheden

---

bewegingen zich gescheiden profileerden en net als de sociaal-democratie de arbeiders aan zich wisten te binden, een grotere rol. De tegengestelde belangen van kapitaal en arbeid waren in Nederland gemakkelijker te overbruggen. Over de toenemende belangstelling voor de geschiedenis van instituties en de rol van politiek, zie het discussiedossier 'Economische en sociale geschiedenis voor de 21ste eeuw', TSEG, 5(2008)2, pp. 87-163. Zie ook de website van het [Netwerk Politieke Geschiedenis](#). De ontwikkeling van democratisch burgerschap komt aan de orde in H. Oosterhuis en M. Gijswijt-Hofstra, *Verward van geest en ander ongerief. Psychiatrische en geestelijke gezondheidszorg in Nederland (1870-2005)*, (Houten 2008), de resultante van een ander groot NWO-project, en in H. Oosterhuis en M. Gijswijt-Hofstra, 'Repliek', *BMGN*, 124(2008)2, pp. 233-240. In de laatste publicatie schrijven de auteurs dat de geestelijke volksgezondheid een belangrijke bijdrage leverde 'aan de invulling en verbreiding van democratische burgerschapsidealen'. p. 236. Het beschavingsoffensief betrof het aanleren van politiek, economisch en sociaal burgerschap. Het toekennen van macht aan nieuwelingen kon niet zomaar gebeuren, daar moest een leerschool aan voorafgaan.

<sup>a</sup> A. Kuyper was volgens G.J. Schutte van mening dat niet de kerk maar de kerkleden zich, al dan niet in georganiseerd verband, met sociale verhoudingen en acties moesten bezighouden. Deze opvatting was in de woorden van Schutte 'modern' en lang geen gemeengoed in de toenmalige 'christelijk-sociale actie'. G.J. Schutte, 'Arbeid, die geen brood geeft; en de ziel verstikt in smook. Achtergronden en voorgeschiedenis van het christelijk-sociaal congres van 1891', in: G.J. Schutte, *Het Calvinistisch Nederland. Mythe en werkelijkheid*, (Hilversum 2000), p. 172. Het geschetste beeld van kerkplitsing in onder andere J. Koch, *Abraham Kuyper een biografie*, (Amsterdam 2006) geeft aan dat in deze periode behalve de verminderende financiële draagkracht ook in andere opzichten de machtspositie van de kerken afnam. Door de verzuiling echter nam de invloed van de kerken op het leven van de gelovigen toe. N. Randerad, 'Het geplooid land', in: *De verzuiling voorbij: godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw*, (Amsterdam 2000), p. 140.

<sup>b</sup> Vanaf 1870 maakte het Rijk in eerste instantie 8 miljoen en in 1900 en 1910 respectievelijk 18 en 28 miljoen gulden over aan de gemeenten. De gemeentelijke uitgaven per hoofd van de bevolking stegen in deze periode van ruim 9 naar 24,5 gulden. De gemeentelijke belastingdruk per hoofd van de bevolking steeg van 2,69 naar 6,90 gulden waarbij het aandeel indirecte belastingen nagenoeg verdween. De belastingdruk voor de rijksbelastingen bedroeg in 1870 17,73 aan indirecte belastingen (accijnzen) en 7,79 aan directe en in 1910 respectievelijk 17,5 en 15,8 gulden. Het aandeel indirecte belastingen in de totale belastingopbrengst slook van 65 naar 54%. Het aandeel van de inkomens die beneden de belastinggrens vielen, daalde als percentage van het nationale inkomen, van ongeveer een derde naar een zesde. J.A. de Jonge, 'Het economische leven in Nederland 1895-1914', in: J.C. Boogman e.a., *Geschiedenis van het moderne Nederland*, (Houten 1988), pp. 247 en 272-273. De financiële problemen van de gemeenten werden in de discussie daarover toegeschreven aan de armenzorg. Het lukte ook met behulp van de Armenwet uiteindelijk niet om de stijging van de kosten in de hand te houden. R. van der Voort, *Overheidsbeleid en overheidsfinanciën in Nederland, 1850-1913*, (Amsterdam, 1994). pp. 124-136 en 266-268.

en maatschappelijke organisaties kwamen in een andere verhouding tot de centrale staat te staan.

De gemeenten haalden hun inkomsten uit verschillende bronnen. Naast opcenten voor op de grondbelasting en hoofdelijke omslagen, een soort inkomstenbelasting en een eigen belasting op onroerend goed ontvingen de gemeenten ook geld van het rijk. De verhouding tussen het rijk en de gemeenten bleef op het punt van de gemeentelijke inkomsten een heet hangijzer. Het rijk compenseerde de gemeenten voor de taken op het gebied van armenzorg en onderwijs. Op grond van een noodwet uit 1892 steeg de rijksbijdrage maar het bleef behelpen. In sommige gemeenten was de financiële situatie deplorabel en er was zelfs sprake van onaanvaardbare verschillen in belastingdruk.

Een blijvende oplossing van dit probleem moest komen van een wet uit 1897 die de rijksbijdragen koppelde aan opgedragen taken. Door de urbanisatie was ook dit vooral voor steden met een regionale functie (bijvoorbeeld een ziekenhuis) geen blijvende oplossing. De staatscommissie van de gemeentefinanciën (1903) slaagde er evenmin in een ander systeem te ontwerpen.<sup>1</sup>

De rijksuitgaven stegen tussen 1890 en 1910 van 140 tot 201 miljoen gulden, de totale gemeentelijke uitgaven stegen van 75 tot 144 miljoen gulden. De uitgaven voor onderwijs, armenzorg, bestuur en openbare veiligheid verdubbelden. Deze uitgaven vormden een weerslag van de omvorming van het gemeentebestuur sinds 1848, van een 'magistraal college' naar een bestuur dat leiding geeft en ingrijpt als het welzijn van de burgers dat vereist.<sup>2</sup>

Het Stoombesluit uit 1824 is een voorbeeld van een *rijks*regeling die de veiligheid van burgers moest waarborgen. De inspecteurs kregen door de bezoeken die ze aflegden een beeld van de gang van zaken in bedrijven. Op grond van hun ervaringen pleitten zij voor een betere arbeidersbescherming. De liberalen die het voor het grootste deel van de tweede helft van de negentiende eeuw voor het zeggen hadden, waren echter terughoudend bij het ingrijpen in het economische leven.

Het toezicht op de naleving van de Kinderwet van Van Houten uit 1874, die een aantal vormen van kinderarbeid verbood, was onvoldoende. De parlementaire enquête van 1886 naar de werking van die wet en naar de toestand in fabrieken en werkplaatsen, was volgens de sociaal-liberaal H.

Goeman Borgesius een onderzoek naar misstanden die de harmonieuze samenleving verstoorden. De Arbeidswet van 1889 was een antwoord op de in de enquête geconstateerde misbruiken. De Arbeidsinspectie werd ingesteld om naleving van de wet te controleren. Een poging om het toezicht op de fabrieksarbeid over te laten aan de geneeskundige inspectie, mislukte omdat een te grote invloed van medici werd gevreesd.<sup>3</sup> De Veiligheidswet van 1895 bracht regelgeving voor de veiligheid in bedrijven van meer dan tien werknemers. In de decennia die volgden was de uitdaging niet alleen het formuleren van wetgeving maar vooral de organisatie van de navolging ervan.

Naarmate de bemoeienis van de rijksoverheid groter werd, ontstond er behoefte aan ambtelijke ondersteuning voor het beleidsvormende werk. Wetgeving was voornamelijk een taak van de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Financiën en van het parlement. De in de jaren tachtig ingestelde staatscommissies kregen niet alleen de opdracht de sociale kwestie te onderzoeken maar ook om wetsvoorstellen te doen. De roep om deskundigheid en om continuïteit bij de wetsvoorbereiding werd steeds luider. De in brede kring levende angst voor een toename van de rijksambtenarij en vooral de stijging van de kosten die daarmee gepaard ging, kon daarbij niet genegeerd worden.

De toename van de bureaucratie op rijksniveau vertoonde in deze periode geen ononderbroken opgaande lijn. In 1879 werd bijvoorbeeld de afdeling Armwezen van het departement van Binnenlandse Zaken opgeheven. In 1893 werd de afdeling Arbeid en Fabriekswezen bij het in 1877 ontstane departement van Waterstaat, Handel en Nijverheid in het leven geroepen.<sup>a</sup> In 1899 pleitte de toenmalige sociaal-liberale minister [C. Lely](#) voor een afsplitsing van de afdeling Arbeid en de oprichting van een afzonderlijk departement. De ministerraad vond de tijd echter niet rijp voor een

---

<sup>a</sup> De afdeling Arbeid bestond uit een referendaris-afdelingschef, J.W.S.A. Versteeg, en twee adjunct-commiezen. In 1898 was Versteeg administrateur-afdelingschef, was er een commie en waren er vier adjunct-commiezen, twee eerste en twee tweede klerken. Voor het jaar daarop werden er nog een adjunct-commie en twee klerken verwacht. P.G. van IJsselmuiden, *Binnenlandse Zaken en het ontstaan van de moderne bureaucratie in Nederland 1813-1940*, (Kampen 1988), p. 144. Het aantal ambtenaren op het departement van Waterstaat, Handel en Nijverheid nam toe van 5.000 tot ongeveer 16.000, waarbij de toename van het aantal werkzaamheden op het terrein van de sociale zekerheid ook een rol speelde. 'Het economische leven in Nederland 1895-1914', in: J.C. Boogman e.a., *Geschiedenis van het moderne Nederland*, (Houten 1988), p. 246. Zie ook D.J. Wolffram, *Vrij van wat neerdrukt en beklemt. Staat, gemeenschap, sociale politiek, 1870-1918*, (Amsterdam 2003). Ook de rol van de provincies werd groter. Zie N. Randerad, 'Het geplooide land. De pacificerende rol van commissarissen des Konings en burgemeesters', in: *De verzuijing voorbij: godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw*, (Amsterdam 2000), pp. 134-153, R. de Jong, 'De som van de delen? Politiek en bestuur op lokaal niveau in de tweede helft van de negentiende eeuw', in: *De verzuijing voorbij: godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw*, (Amsterdam 2000), pp. 154-170, Th. de Nijs, 'Politiek en openbaar bestuur. In een groter geheel', in: Th. de Nijs en E. Beukers, *Geschiedenis van Holland 1795 tot 2000, Deel IIIA*, (Hilversum 2003), pp. 7-57 en B. van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995*, (Den Haag 1998), p. 143. Over de rol van de bureaucratie in de wording van de verzorgingsstaat zie ook D. van Damme, *Armenzorg en de staat*, (Gent 1990), p. 33.

duddanige uitbreiding van het rijksoverheidsapparaat.<sup>4</sup> Ook het plan uit 1901 van de anti-revolutionair [A. Kuyper](#) voor de instelling van een dergelijk departement (waarvan hij dan zelf minister zou worden) kwam niet van de grond.<sup>5</sup>

In 1905 werd het departement van Landbouw, Nijverheid en Handel opgericht. De afdeling Arbeid werd daar ondergebracht. Minister [A.S. Talma](#) splitste de afdeling in 1908 in de afdelingen Arbeid en Arbeidersverzekering. In 1910 werd bij Binnenlandse Zaken de afdeling Volksgezondheid en Armwezen ingesteld.<sup>6</sup> Deze werd in 1918, in hetzelfde jaar dat toch een afzonderlijk departement van Arbeid tot stand kwam, opgesplitst. Armwezen bleef bij Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid ging naar Arbeid.<sup>a</sup> De geschiedenis van deze departementsafdelingen toont niet alleen een toenemend belang van de rijksoverheid en een steeds grotere specialisatie en professionalisering (inclusief het risico van competentiestrijd tussen de afdelingen); ze is tevens een afspiegeling van de algemeen maatschappelijke trend waarbij een steeds duidelijker onderscheid gemaakt werd tussen wat genoemd werd valide en niet-valide armen.

Onder valide armen verstono men arbeiders met een regelmatig inkomen die buiten hun schuld geheel of gedeeltelijk, tijdelijk dan wel permanent op ondersteuning waren aangewezen.<sup>7</sup> Bij de formulering van sociale zekerheidswetten stond onder andere de vraag centraal of ze alleen voor arbeiders bedoeld waren of dat er volksverzekeringen moesten komen.<sup>b</sup> Was wetgeving alleen gerechtvaardigd als deze het algemeen belang diende of

---

<sup>a</sup> In 1910 waren er zes ambtenaren bij de afdeling Arbeidersverzekering en in 1930 23, *Staatsalmanak* 1910 en 1930. Zie ook D.P. Rigter, E.A.M. van den Bosch, R.J. van der Veen en A.C. Hemerijck, *Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het ministerie van Sociale Zaken*, (Den Haag 1995) en ING Onderzoeksgids Sociale Zekerheid 1890-1967, afdeling [Arbeidersverzekering](#).

<sup>b</sup> In een advies van de jurist H.B. Grevers uit 1887 dat van 'eminent belang' was voor de verdere ontwikkeling van het sociale zekerheidsvraagstuk, werd gewaarschuwd voor het misbruiken van het adagium 'gelijkheid voor de wet'. Wat ongelijk was, moest ook ongelijk behandeld worden. W. de Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901. De invloed van werkgevers en werknemers op de eerste sociale verzekeringswet in Nederland*, (Deventer 1970), pp. 17-18. Bij de discussie over de verplichte sociale verzekeringen speelde de vraag of deze alleen voor loonarbeiders of ook voor andere Nederlanders verplicht zouden moeten worden gesteld. Bij de Ongevallenwet waren de werkgevers verplicht verzekerd en betaalden zij bij een bedrijfsongeval voor de voorzieningen. Bij de andere sociale verzekeringen zou de premie (mede) door de verzekerden zelf moeten worden opgebracht. Kon dit wel van iedereen gevraagd worden en hoe moest dat praktisch geregeld worden? Bij loonarbeiders beschikte de overheid over de mogelijkheid om via de werkgevers aan de benodigde gegevens (leeftijd, woonadres, hoogte van het inkomen) te komen. Bij niet-loonarbeiders was dat lastiger. Om aan de gegevens van de mensen met een laag inkomen te komen was de [inkomstenbelasting](#) minder geschikt omdat deze mensen meestal geen belasting betaalden. De rijksinkomstenbelasting werd in 1913 ingevoerd. J.A. de Jonge, 'Het economische leven in Nederland 1895-1914', in: J.C. Boogman e.a., *Geschiedenis van het moderne Nederland*, (Houten 1988), p. 245.

Ook de vraag of gezinsleden verplicht moesten worden meeverzekerd bracht uitvoeringsproblemen met zich mee. Hierdoor werd bijvoorbeeld de verhouding tussen het aantal goede en slechte risico's gewijzigd. Al deze kwesties speelden ook een rol bij de verplichte verzekering voor ziektekosten. E.B.F.F. Wittert van Hoogland, *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940, Deel I*, (Haarlem 1940), pp. 8-15, 130-135, Chr. Smit, *Omwillen der billijkheid, De strijd over de invoering van de inkomstenbelasting in Nederland*, (Amsterdam 2002), pp. 251-270.

konden groepsbelangen voorrang krijgen? Net als over alle andere onderdelen van de sociale wetgeving waren de meningen hierover, ook binnen de politieke partijen, verdeeld. Dit verminderde de slagvaardigheid van de wetgever.

De wetten die aan het begin van de twintigste eeuw tot stand kwamen, werden niet in een vacuüm geconcipteerd en geïmplementeerd, maar raakten bestaande voorzieningen en belangen. De politieke discussie ging over het afwegen van deze belangen tegen datgene wat als algemeen belang werd gezien. Inzicht in de maatschappelijke ontwikkelingen was bij het nemen van beslissingen vanzelfsprekend onmisbaar. Kennisvergaring en belangenbehartiging liepen onvermijdelijkerwijs door elkaar. Belangenorganisaties (zoals van werkgevers, werknemers en bijvoorbeeld artsen) onderkenden dat lobby bij de rijksoverheid noodzakelijk werd.<sup>8</sup>

Via het oprichten van corporaties, verenigingen, coöperaties en onderlinges trachtte men de positie van de arbeiders te versterken.<sup>a</sup> De [Centrale Commissie voor de Statistiek](#)<sup>b</sup> stelde in [1894](#) vast dat er in Nederland 1203 arbeidersverenigingen waren en onderscheidde vijf typen organisaties:

I. Algemene vereenigingen, waartoe gerekend werden de afdelingen van het Algemeen Nederlandsch Werkliedenverbond, het Nederlandsch Werkliedenverbond "Patrimonium", de Nederlandschen Rooms-Katholieken Volksbond, de Sociaal Democratischen Bond enzovoorts.

II. Vakverenigingen, zowel zelfstandige, plaatselijke verenigingen, als afdelingen van bonden die zich de behartiging van vakbelangen tot doel stelden, zoals de Algemeene Nederlandsche Typografenbond, de Algemeene Meubelmakersbond, enz.

III. Coöperatieve werkliedenverenigingen (verbruiks-, bouw-, krediet- en productieverenigingen).

IV. Verenigingen tot onderling hulpbetoon en verzekering.

V. Verenigingen tot nut en vermaak (waartoe ook gezellenverenigingen werden gerekend).<sup>9</sup>

---

<sup>a</sup> Het [rapport](#) van de Centrale Commissie voor de Statistiek stelde vast dat er sprake was van vijf soorten organisaties en maakte een onderscheid tussen organisaties *van* en *voor* arbeiders. J. van Genabeek heeft de gegevens uit dit onderzoek verwerkt in zijn boek *Met vereende kracht risico's verzacht. De plaats van onderlinge hulp binnen de negentiende-eeuwse particuliere regelingen van sociale zekerheid* (Amsterdam 1999). Zie ook I.J. Brugmans, *De arbeidende klasse in Nederland in de 19e eeuw (1813-1870)*, (Utrecht/Antwerpen 1958<sup>3</sup>).

<sup>b</sup> Het archief van de Centrale Commissie voor de Statistiek (van Economische Zaken) ligt bij het Nationaal Archief. In de Centrale Commissie zit onder inv. nr. 467-470 nog een hoop papierwerk over de subcommissie voor ziekteverzekering (ziekengeld) en de aanverwante papperassen. Daarnaast wat correspondentie met de federatie van bedrijfsverenigingen en raden van arbeid. Het geheel omvat de periode 1930-1940, soms met stukken uit de jaren twintig.

De opkomende vakbeweging maakte zich sterk voor een verbetering van de onderhandelingspositie (onder andere via de collectieve arbeidsovereenkomst), betere arbeidsvoorwaarden, hogere lonen en grotere arbeidsveiligheid. Verder was een groot deel van de vakbeweging vóór algemeen kiesrecht en voor een door de staat gefinancierd ouderdomspensioen.

Daarnaast hadden arbeiders eigen verzekeringsinstellingen of invloed in de besturen ervan. Binnen de vakbeweging was er discussie of de premie voor de verzekeringen alleen door de werkgevers of ook door de arbeiders moest worden betaald. In het laatste geval kon in redelijkheid een grotere invloed op de uitvoering worden geëist.

Na de afschaffing van het coalitieverbod in 1872, waardoor het recht van vereniging niet langer een dode letter was, hadden de fondsen voor onderlinge hulp, waarin belanghebbenden de dienst uitmaakten, en andere belangenorganisaties de wind in de zeilen gekregen.<sup>a</sup> In 1873 waren bij de regering 372 kassen bekend met 558.814 aangeslotenen en een inkomen aan contributies van 1.844.060,30 gulden en een halve cent.<sup>10</sup> De [Nijverheidsstatistiek](#) van Struve en Bekaar uit 1887-1889 vloeide voort uit de Arbeidsenquête 1887 en bevatte veel informatie over de bestaande voorzieningen bij de ruim 3.000 bedrijven die zij onderzochten. Tweeduizend daarvan had een of andere vorm van arbeidsongeschiktheidsvoorziening die meestal alleen voor [arbeiders in vaste loondienst](#) beschikbaar was. Bij 432 bedrijven bestonden zogeheten fabrieksfondsen die steun gaven in geval van ziekte, ongeval, invaliditeit, ouderdom en overlijden of een aantal van deze risico's. Hierbij waren 41.080 arbeiders aangesloten.<sup>11</sup> Bij alle energie die er gestoken werd in het organiseren van arbeiders en het stimuleren van zelfredzaamheid bleef de constatering dat de bestaande voorzieningen onvoldoende waren.

---

<sup>a</sup> Het geven van exacte cijfers is onmogelijk. Het feit dat de verschillende onderzoeken verschillende bronnen gebruikten, maakt het vergelijken van uitkomsten lastig. Daarnaast kwamen zogenaamde dubbeltellingen voor: mensen die van meerdere organisaties of fondsen lid waren, bijvoorbeeld van zowel een algemene werkliedenorganisatie als van een vakorganisatie of van zowel een neutrale als een confessionele organisatie.



## Kamers van Arbeid

Vanaf het begin van de jaren negentig van de negentiende eeuw trachtten men in Nederland door de oprichting van [Kamers van Arbeid](#) de positie van de werknemers ten opzichte van de werkgevers te versterken. Deze Kamers van Arbeid, waarin door werkgevers en arbeiders gekozen vertegenwoordigers zaten, hadden bij conflicten een bemiddelende rol. Het waren lokale, per bedrijfstak georganiseerde platforms waar overlegd werd over de hoogte van het loon, de werktijden, de arbeidsomstandigheden en de sociale voorzieningen.<sup>12</sup> De KvA moesten daarnaast de overheid over sociale en economische vraagstukken adviseren. Alom constateerde men dat het parlement te weinig kennis over deze onderwerpen had.<sup>a</sup> Er werd voorgesteld de KvA een taak te geven bij de uitvoering van sociale verzekeringswetten te geven.<sup>13</sup>

A. Kuyper had zich bij het ontwerpen van [zijn plan](#) voor de Kamers van Arbeid door christelijke denkers als Ketteler laten inspireren.<sup>b</sup> Kuyper had het in zijn plannen over "'Kamers' of 'Raden' van Arbeid'.<sup>14</sup> De Duitse kanselier Bismarck was ook beïnvloed door Ketteler; hij wilde met zijn sociale wetten een corporatieve staat opbouwen. Dit mislukte door de macht van de bestaande organisaties met als gevolg dat de Duitse uitvoering van de verplichte sociale verzekeringswetten chaotisch en versnipperd was.<sup>15</sup> Kuypers KvA moesten in gebieden van rond de 20.000 inwoners uitsluitend worden samengesteld uit arbeiders die werden gekozen door diegenen die konden bewijzen dat ze minstens een jaar in die regio loon verdiend hadden. Het Werkliedenverbond [Patrimonium](#)<sup>c</sup> was voorstander van de Kamers van Arbeid als instrument voor de verbetering van de positie van de arbeiders en

---

<sup>a</sup> P.J. Troelstra, [Gedenkschriften III. Branding](#), (Amsterdam 1929), [N. Japikse](#), *Staatkundige geschiedenis van Nederland, 1887-1917*, (Leiden 1918), *Dagboeken van P.J.M. Aalberse 1891-1947*, (Den Haag 2006), INGproject [Aalberse](#).

<sup>b</sup> Volgens G.J. Schutte werkte Talma de sociale ideeën van Kuyper verder uit. G.J. Schutte, 'Arbeid, die geen brood geeft; en de ziel verstikt in smook. Achtergronden en voorgeschiedenis van het christelijk-sociaal congres van 1891', in: G.J. Schutte, *Het Calvinistisch Nederland. Mythe en werkelijkheid*, (Hilversum 2000), pp. 173 en 176. Zie ook P. Hazenbosch, *Voor het volk om Christus' wil. Een geschiedenis van het CNV*, (Hilversum 2009), pp. 36-39.

<sup>c</sup> Patrimonium werd in 1876 in Amsterdam opgericht als protestants-christelijk alternatief voor het neutrale ANWV. Vanaf 1880 was er een landelijke organisatie met plaatselijke afdelingen. Zowel arbeiders als werkgevers konden lid zijn. Een van de belangrijkste activiteiten van de plaatselijke afdelingen was het oprichten van ziekenkassen en begrafenisfondsen. De stichting van een landelijke pensioenverzekering strandde door gebrek aan medewerking van de werkgevers. B. Kruithof, *Christelijk-Sociaal 1875-1905*, (1976), p. 5, aangehaald in S. Stuurman, *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat*, (Nijmegen 1984<sup>2</sup>), p. 193, noot 36. Zie ook P.A. Diepenhorst, *Ons isolement. Practische toelichting van het program van beginselen der Antirevolutionaire partij*, (Kampen 1935), p. 319, G.J. Schutte, 'Arbeid, die geen brood geeft; en de ziel verstikt in smook. Achtergronden en voorgeschiedenis van het christelijk-sociaal congres van 1891', in: G.J. Schutte, *Het Calvinistisch Nederland. Mythe en werkelijkheid*, (Hilversum 2000), pp. 174-176. In 1896 waren er 159 afdelingen van Patrimonium. In de jaren tien van de twintigste eeuw bedroeg het aantal leden rond de 13.000. Patrimonium formuleerde in de eerste helft van de jaren negentig een sociaal program. B. Kruithof, *Christelijk-Sociaal 1875-1905*, p. 33 e.v. en P. Hazenbosch, *Voor het volk om Christus' wil. Een geschiedenis van het CNV*, (Hilversum 2009), pp. 27-31. Het archief van [Patrimonium](#) is te vinden bij het Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme.

als nieuwe vorm van economische ordening. De christelijke werkgevers zagen de KvA vooral als manier om de overheid buiten het sociaal-economische leven te houden.<sup>16</sup> Vanaf 1890 werden er, ook al voor er wetgeving was, KvA opgericht en daarbij speelde Patrimonium in vele gevallen een grote rol.<sup>17</sup>

Het liberale kabinet Röell-Van Houten dat in 1897 de Wet op de Kamers van Arbeid door het parlement loodste, stemde niet in met het voorstel om aan de KvA verordenende bevoegdheden te geven.<sup>a</sup> Ze mochten niet net als vroeger de gilden, staatjes in de staat worden.<sup>18</sup> De gedachte dat er een publiekrechtelijke, bij wet ingestelde, al dan niet met verordenende bevoegdheden uitgeruste organisatie van de arbeid moest komen, bleef echter lange tijd levend.<sup>b</sup>

Na een verzoek vanuit de samenleving kon de regering een KvA instellen. Bij regeringsbesluit werd het gebied van een KvA bepaald en de bedrijfstak die de Kamer vertegenwoordigde. Er waren meestal vijf werkgevers en vijf werknemers per Kamer die door hun respectieve achterban werden gekozen en die vijf jaar zitting hadden. Kiesgerechtigden moesten Nederlands ingezetene zijn, tenminste dertig jaar oud en tenminste een jaar gewerkt hebben bij een bij de KvA aangesloten bedrijf.<sup>19</sup> Vrouwen zouden in eerste instantie geen rol krijgen in de KvA maar na de behandeling in het parlement werd die hun wel toegestaan.<sup>20</sup>

De KvA werden samengesteld op grond van rechtstreekse verkiezingen. De gemeenten stelden de [kieslijsten](#) op. Lokale vakverenigingen droegen kandidaten voor.<sup>21</sup> De kosten van de verkiezingen werden deels door de gemeenten en deels door het rijk opgebracht.

Het bestuur van de KvA bestond uit een voorzitter en twee bestuursleden. Deze werden door de werkgevers- en de werknemersleden aangewezen. De voorzitterskamer was halfjaarlijks beurtelings in handen van een werkgever of een arbeider. De secretaris werd op voordracht van de Kamer door het bestuur benoemd.<sup>22</sup> De KvA die na de invoering van de wet werden opgericht, weken op twee punten af van de oorspronkelijke plannen van

---

<sup>a</sup> Kuyper pleitte tijdens de parlementaire behandeling van de Wet op de Kamers van Arbeid in 1897 voor het verlenen van 'dwingende kracht' aan deze in zijn ogen eerste aanzet tot publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. C. Helderman, 'De Kamers van Arbeid 1897-1922. Een mislukte poging tot bedrijfsorganisatie', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 27(2001)1, p. 86. Het toekennen van verordenende bevoegdheden aan uitvoeringsorganen van de sociale wetgeving was ook in Duitsland bij de formulering van de sociale wetgeving geopperd en dit idee was afkomstig van verschillende christelijk sociale denkers. E. Reidegeld, *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Band I: Von den Ursprungen bis zum Untergang des Kaiserreiches 1918. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage*, (Wiesbaden 2006).

<sup>b</sup> De Orde van Medisch Specialisten [verzette](#) zich in 2009 tegen het advies van de Raad voor Volksgezondheid en Zorg om zich om te vormen tot een publiekrechtelijke organisatie.

Kuyper. Ze bestonden uit zowel arbeiders als werkgevers en ze hadden zoals gezegd, geen verordenende bevoegdheden.<sup>a</sup>

De commissie die in 1911 het functioneren van de KvA onderzocht, deed verschillende voorstellen tot verbetering, waaronder versterking van de positie van de voorzitter en het in de wet op de cao opnemen van de mogelijkheid tot het verbindend verklaren van arbeidsovereenkomsten.<sup>23</sup> De commissie had voor haar onderzoek vragenlijsten verstuurd aan 190 voorzitters van KvA, 71 plaatselijke arbeiderssecretariaten en bestuurdersbonden, 119 vakbonden, 17 werkgeversverenigingen en 37 particuliere personen. Van de 434 vragenlijsten kwamen er 113 terug.<sup>24</sup> Volgens de statisticus en voorzitter van een KvA in Amsterdam, J.H. van Zanten, waren 'vele vooraanstaande mannen uit het bedrijfsleven en het vakverenigingswezen' lid en waren vele 'bekende persoonlijkheden in het sociale leven' secretaris van een KvA.<sup>b</sup> Door de aanneming van de Arbeidsgeschillenwet (1923) kwam de wet op de KvA te vervallen.<sup>c</sup> Op het hoogtepunt waren er volgens Van Zanten 112 Kamers van Arbeid. Het rapport van de onderzoekscommissie maakte, zoals gezegd, melding van 190 voorzitters.<sup>25</sup> In 1922, het jaar dat het doek voor de KvA definitief viel, waren er in de tussentijd 34 KvA opgeheven.<sup>26</sup>

---

<sup>a</sup> Kuyper vond dat de KvA, gezien het geringe aantal stemmen dat werd uitgebracht, te weinig leefden en dat ze te weinig bevoegdheden hadden. Hij sprak zich in 1910 uit over de noodzaak de bedrijfsorganisatie 'executoire kracht' te geven en hun afspraken bindend te doen zijn. P.A.J.M. Steenkamp, *De gedachte der bedrijfsorganisatie in protestants christelijke kring*, (Kampen 1952<sup>2</sup>), pp. 45-48 en 54. Zie ook L.G. Kortenhorst, 'De bedrijfsvereniging op zich zelve, in vergelijking en in verband met de Raden van Arbeid', in: *Tien jaren Raden van Arbeid*, (Haarlem 1930), pp. 184-189. Het teruglopen van de belangstelling voor de verkiezingen van de KvA had volgens J.H. van Zanten te maken met de ontwikkeling van de vakbeweging die zich steeds meer bedrijfsgewijze ontwikkelde en zich steeds meer richtte op het afsluiten van cao's tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. 'De houding der sociaal-democraten tegenover de Kamers was verschillend; hier namen zij erin zitting om anderen eruit te houden, elders negeerden zij ze. In ieder geval zonken in bedrijven met machtige vakverenigingen de Kamers in het niet (...)' J.H. van Zanten, 'Vijf-en-twintig jaren Kamers van Arbeid', *Sociale Voorzorg*, (1922), pp. 321-322.

<sup>b</sup> J.H. van Zanten, 'Vijf-en-twintig jaren Kamers van Arbeid', *Sociale Voorzorg*, (1922), p. 312.

<sup>c</sup> A.N. Molenaar, *Arbeidsrecht, Eerste Deel*, (Zwolle 1953), p. 312.

## Rapport van Van Leijden

Door het invoeren van wettelijk verplichte verzekeringen tegen de gevolgen van werkloosheid, bedrijfsongevallen, ziekte, invaliditeit en ouderdom<sup>a</sup> zou de bestaanszekerheid van de arbeiders toenemen en de druk op de [armenzorg](#) verminderen.<sup>b</sup> Men veronderstelde dat de door belastingen gedekte overheidsuitgaven voornamelijk door de welgestelden werden opgebracht.<sup>c</sup> Premies voor verplichte verzekeringen moesten door werkgevers en arbeiders afzonderlijk of gezamenlijk worden betaald. Andere argumenten voor het door de overheid opleggen van een verplichting tot verzekeren waren dat het:

- de continuïteit en de kwaliteit van de verzekeraars verbeterde
- de concurrentie tussen bedrijven, ook internationaal, eerlijker maakte<sup>d</sup>
- de arbeiders beschaving bijbracht
- de arbeiders bond aan de werkgever of aan de staat
- sociale onrust voorkwam
- de aantrekkingskracht van het socialisme verminderde<sup>e</sup>

<sup>a</sup> Het verplichten van arbeiders om zich te verzekeren was een gang van zaken die in het midden van de negentiende eeuw in sommige Pruisische gemeenten werd toegepast. Ook werkgevers konden arbeiders verplichten zich bij de aan hun onderneming verbonden fondsen te verzekeren. K. Veraghtert en B. Widdershoven, *Twee eeuwen solidariteit. De Nederlandse, Belgische en Duitse ziekenfondsen tijdens de negentiende en de twintigste eeuw*, (Amsterdam 2002), pp. 23-60.

<sup>b</sup> Zie o.a. J. Spaans, '[Kerkelijke en publieke armenzorg voor en na de scheiding tussen kerk en staat](#)', in: J. de Bruin (red.), *Geen heersende kerk, geen heersende staat. De verhouding tussen kerken en staat 1795-1995*, (Zoetermeer 1998). 'Wanneer er op maatschappelijk terrein eenige werkzaamheid voor den staat is weggelegd, dan is het wel deze: de armenzorg, zooveel in zijn vermogen is, overbodig maken! De liefdadigheid is per slot van rekening niet voor den geveer, maar voor den ontvanger; voor den geveer moge zij zalig zijn, voor den ontvanger is zij, omdat hij er geen aanspraak op heeft, die hij met opgeheven hoofd kan doen gelden, maar er om bedelen moet en er door vernederd wordt, een pest.' M.W.F. Treub, geciteerd in P.A. Diepenhorst, *Ons isolement. Practische toelichting van het program van beginselen der Antirevolutionaire partij*, (Kampen 1935), p. 326. Initiatieven zoals die van Patrimonium voor een vrijwillige pensioenverzekering liepen op niets uit en brachten het inzicht dat verplichte verzekering noodzakelijk was. P.A. Diepenhorst, *Ons isolement. Practische toelichting van het program van beginselen der Antirevolutionaire partij*, (Kampen 1935), p. 319. Over het feit dat ondanks de invoering van sociale zekerheidswetten de kostenstijging bij de armenzorg niet verminderde, zie C. Smeenk en P. van Vliet Jr., *Een held in volle wapenrusting. A.S. Talma en zijn arbeid*, (Rotterdam 1917), pp. 207-208. Ook volgens J.Th. de Visser was liefdadigheid geen manier om de problemen van de arbeiders en daarmee van de gehele samenleving op te lossen. J. de Bruin, 'Johannes Theodoor de Visser (1857-1932). Predikant, politicus en onderwijshervormer', in: P.E. Werkman en R.E. van der Woude (red.), *Wie in de politiek gaat, is weg? Protestantse politici en de christelijk-sociale beweging*, (Hilversum 2009), p. 106.

<sup>c</sup> De vraag is of deze algemene indruk inderdaad bestond en of dit beeld overeenkwam met de werkelijkheid. Zie P. Thane, *Foundations of the Welfare State*, (Londen 1996). Accijnzen op eerste levensbehoeften, die een groot deel van de belastingopbrengsten uitmaakten, werden voornamelijk door de 'gewone man' opgebracht. Voor een overzicht van de ontwikkelingen in de overheidsuitgaven tussen 1895-1914, zie 'Het economische leven in Nederland 1895-1914', in: J.C. Boogman e.a., *Geschiedenis van het moderne Nederland*, (Houten 1988), pp. 245-276. Het aandeel van de directe belastingen in de inkomsten van het rijk nam toe, vooral door de invoering van de rijksinkomstenbelasting in 1913. Zowel de rijksuitgaven als de gemeentelijke uitgaven stegen.

<sup>d</sup> 'De bedoeling van de sociale wetgeving is, de toestanden zóó te wijzigen, dat de concurrentievoorwaarden voor allen zooveel mogelijk gelijk blijven. (...) Sommige industrieën produceeren voor de wereldmarkt. De ondernemers van verschillende landen concurreren daarbij met elkaar. Dat heeft de behoefte aan internationale regelingen doen ontstaan. Men voelde, er moest zekere overeenstemming in de sociale wetgeving zijn.' C. Smeenk en P. van Vliet Jr., *Een held in volle wapenrusting. A.S. Talma en zijn arbeid*, (Rotterdam 1917), pp. 191-192. 'Immers het is voor Duitschland een levensbelang, waar de geheele sociale wetgeving aan zijn industrie vooral zeer zware lasten oplegt, dat ook de andere naties, met wie het op de wereldmarkt moet concurreren, er ten spoedigste toe gebracht worden, voor zoover dit nog niet geschied is, om het Duitse voorbeeld in principe te volgen, wil het de concurrentie kunnen volhouden.' C.G.C. Quarles van Ufford, *De plaats der Arbeidersziekenkassen in de Ziekteverzekering*, (Utrecht 1918), p. 41. Zie ook E. Reidegeld, *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Band I: Von den Ursprungen bis zum Untergang des Kaiserreiches 1918. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage*, (Wiesbaden 2006)

<sup>e</sup> Met de Mutualistische Wet van 1851 gaf de Belgische regering mede uiting aan de angst voor de vakbeweging door de

- de toenemende ongelijkheid tegenging
- de verslechterde machtspositie van de arbeiders ten opzichte van de werkgevers kon opheffen.<sup>27</sup>

Bij het formuleren van nationale wetgeving aangaande de verplichte verzekering werd gediscussieerd over de rechtsgrond (de vraag op grond waarvan de overheid een verplichting tot verzekering kon opleggen) en over de vraag aan wie een verplichte verzekering zou moeten worden opgelegd. Aan het einde van de negentiende eeuw bestond er in zekere mate overeenstemming dat de overheid mocht ingrijpen wanneer maatschappelijke problemen te zeer uit de hand liepen en niet door de samenleving zelf werden opgelost. Om praktische en ideologische redenen koos men er in de meeste gevallen voor om vaste arbeiders die een inkomen onder een bepaalde grens hadden, te verplichten zich tegen bepaalde risico's te verzekeren.

In de meeste westerse landen werd aan sociale zekerheidswetgeving gewerkt. De wetgeving die in het Duitse rijk in de jaren tachtig van de negentiende eeuw werd ingevoerd, werd door andere landen bestudeerd en aan de eigen omstandigheden en wensen aangepast. Via internationale congressen formuleerde men voorwaarden waaraan deze wetgeving zou moeten voldoen. Het nationalisme dat in deze periode hoogtij vierde, zorgde ervoor dat ieder land met een geheel eigen vorm van sociale zekerheidswetgeving kwam.

Een groot deel van de westerse landen kende na verloop van tijd een verplichte verzekering tegen ongevallen, ziekte, invaliditeit en ouderdom.<sup>28</sup> De rechtsgrond, de reikwijdte, de hoogte van de premie, de vraag wie de premie opbracht en de hoogte, duur en inhoud van de uitkeringen konden per wet verschillen. Hetzelfde gold voor de organisatie van de uitvoering.

---

bepaling dat de erkende mutualiteiten geen werkloosheidsuitkeringen mochten doen omdat verondersteld werd dat deze als stakingsuitkeringen werden gebruikt. G. van Meulder, 'Mutualiteiten en ziekteverzekering in België (1886-1914)', *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 27(1997)1-2, pp. 85-86. Een van de verklaringen voor het invoeren van de Duitse verplichte verzekeringen was het tegengaan van de aantrekkingskracht van het socialisme. De Hilfskassen van de vakbeweging werden met argusogen beschouwd. Zie hiervoor onder andere E. Reidegeld, *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Band I: Von den Ursprungen bis zum Untergang des Kaiserreiches 1918. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage*, (Wiesbaden 2006). Tijdens het parlementaire debat in het Verenigd Koninkrijk over de [National Insurance Act 1911](#) werd uitdrukkelijk gesteld dat het doen van stakingsuitkeringen geen beletsel was voor het erkennen van een vakbond als uitvoerder van de wet. Quarles van Ufford verklaart het verschil in de benadering door de regering van de vakbeweging tussen Duitsland en het Verenigd Koninkrijk uit het feit dat in het laatste land de vakbeweging niet socialistisch was en dat in Engeland niet zozeer de vakbeweging maar de *Friendly Societies* zich met sociale uitkeringen bezighielden en bij hen was politiek taboe. C.G.C. Quarles van Ufford, *De plaats der Arbeidersziekenkassen in de Ziekteverzekering*, (Utrecht 1918), pp. 11 en 51-52.

Deze kon variëren van een uitvoering door alleen een overheidsorgaan, door overheids- en particuliere organisaties danwel alleen door private maatschappijen. Soms koos men voor een organisatievorm op basis van geografische kenmerken maar organisaties konden ook bestaan uit een vereniging van groepen van bedrijven of geformeerd worden op grond van bepaalde beroepen. De rol van werkgevers en werknemers binnen deze organisatievormen kon eveneens verschillen. Soms had men geen invloed maar vaker had men wel een bepaalde vorm van medeverantwoordelijkheid voor het functioneren van de uitvoeringsorganisatie.

De in dezelfde tijd gevoerde discussie over de uitbreiding van het kiesrecht had invloed op de ontwikkelingen rond de invoering van verplichte sociale verzekeringen.<sup>a</sup> Het werd over het algemeen redelijk gevonden om diegenen die een voorziening moesten opbrengen ook bestuurlijke invloed te geven. De controle op de uitvoering en de mogelijkheden van beroep op uitvoeringsbeslissingen kon per wet en per land variëren.

Verschillende staatscommissies bestudeerden in Nederland in de jaren negentig de sociale kwestie en de regering werd van adviezen en voorstellen tot wetgeving voorzien. Een rapport dat in 1892 op verzoek van de regering werd opgesteld door [A.F. van Leijden](#)<sup>b</sup> is mede vanwege de schets van een [uitvoeringsorganisatie](#) interessant.

Voor de inrichting van de organisatie van de verplichte invaliditeitsverzekering zouden elementen van zowel het Duitse als het Oostenrijkse stelsel kunnen worden overgenomen. Van Leijden meende dat een verplichte verzekering tegen de gevolgen van ziekte geen prioriteit had. Hij hechtte veel waarde aan de bestaande voorzieningen die verzekerden tegen de gevolgen van ziekte en was bang dat als gevolg van een verplichte verzekering en de daarmee gepaard gaande door de overheid opgelegde kwaliteitseisen de bestaande organisaties niet zouden overleven. Voor hem woog het belang van het zelf doen zwaarder dan het algemeen belang. In de bestaande fondsen en kassen die de derving van inkomen en de dekking van ziektekosten verzekerden, hadden de verzekerden in meer of mindere mate invloed op en zitting in het bestuur. Van Leijden raadde de regering aan te beginnen met een verplichte verzekering tegen de gevolgen van ongevallen

---

<sup>a</sup> Het aantal stemgerechtigde mannen steeg als gevolg van de diverse kiesrechtuitbreidingen procentueel van 12,3% in 1880 naar 45,8% in 1900 en naar 67% in 1913. J.L. van Zanden en A. van Riel, *Nederland 1780-1914. Staat, instituties en economische ontwikkeling*, (Amsterdam 2000), p. 315.

<sup>b</sup> Mr. A.F. van Leijden was secretaris van de in 1888 opgerichte Nederlandsche Werkgeversbond. C.W. de Vries, 'Voorbereiding tot de sociale wetgeving', *Sociale Voorzorg*, (1923), p. 283.

en invaliditeit en wilde dat daarbij geen onderscheid gemaakt werd naar de oorzaken ervan.

Van Leijden ging ervan uit dat vóór de invoering van een wettelijke invaliditeitsverzekering besloten zou zijn Kamers van Arbeid op te richten.<sup>a</sup> Onderlinge verenigingen of verzekeringen bij particuliere organisaties (zoals de later bij de Nederlandse [Ongevallenwet](#) toegestane risico-overdracht) zouden niet bij de uitvoering kunnen worden betrokken want dit betekende versnippering en ondermijnde zo de financiële soliditeit van de verzekering.<sup>29</sup> Vanwege hun omvang zou alleen voor werkgevers als de overheid, de spoorwegen, de zeevaart en de bouw (en in het geval van de bouw om de bijzondere verhouding tussen werkgever en werknemer) op deze voorwaarde een uitzondering moeten worden gemaakt.

Een bedrijfstakgewijze uitvoeringsorganisatie zoals die bij de Duitse verplichte Ongevallenverzekering was ingevoerd, zou, zo zou Lely bij de behandeling van de Ongevallenwet ook betogen, in Nederland niet mogelijk zijn. Daarom koos Van Leijden voor een geografische indeling. De territoriale indeling die Van Leijden voor ogen had, ging uit van provinciale Invaliditeits-Verzekeringsinstellingen (V.I.) met afdelingen waarvan de indeling zou samenvallen met die van de Kamers van Arbeid. Elke V.I. zou geleid worden door een bestuur dat zou worden samengesteld uit een gekozen werkgeversvertegenwoordiger uit iedere afdeling. Dit centraal bestuur had onder meer tot taak om de berekening te maken van de per bedrijf verschuldigde bedragen ter dekking van de kosten. 'Zoowel administratief als financieel vormt elke Verz. I. een zelfstandig lichaam.' De V.I. zou plaatselijk (in de steden op wijkniveau) worden vertegenwoordigd door een vertrouwensman, die door de werkgevers in iedere afdeling zou worden gekozen. Hij zou, eventueel na het consulteren van een vertrouwensarts, onder andere adviseren of de verzekeringsinstelling de behandeling op zich zou nemen.

Per afdeling zou een Verzekeringsraad de aanvragen voor invaliditeitsrenten moeten beoordelen. Deze Raad moest bestaan uit negen leden. Drie daarvan zouden worden gekozen door de werkgeversleden van de sectiebesturen van de Kamers van Arbeid uit de regio, drie door de arbeidersleden die verzekerd

---

<sup>a</sup> Op het Christelijk Sociaal Congres van 1891 stelde J.H. de Waal Malefijt voor om de Kamers van Arbeid te betrekken bij de uitvoering van sociale zekerheidswetten. P.A.J.M. Steenkamp, *De gedachte der bedrijfsorganisatie in protestants christelijke kring*, (Kampen 1952<sup>2</sup>), pp. 35-36

waren bij de onder de afdeling vallende verzekerde bedrijven (en die tevens deel uitmaakten van de sectiebesturen) en drie zouden moeten worden benoemd door Gedeputeerde Staten van de [provincie](#) waarin de afdeling zich bevond. Van deze laatste drie zou er een jurist, een arts en een technicus moeten zijn. Over wie de raad zou moeten voorzitten, deed Van Leijden geen uitspraak.

Voor de behandeling van geschillen zouden een college van fabrieksinspecteurs, een aantal scheidsrechters en een verzekeringshof moeten worden opgericht. De voorlichting over het voorkomen van ongelukken en het beperken van de administratiekosten kon het best gebeuren bij een kleine Verzekeringsinstelling. Het nadeel van deze kleine eenheden was dat ze vatbaarder voor risico's waren. De financiële draagkracht zou kunnen worden vergroot door de lasten te verdelen over alle verzekeringsplichtige bedrijven in het land. Als voor een dergelijke constructie gekozen zou worden, dan zouden de afzonderlijke Verzekeringsinstellingen wel hun eigen administratiekosten moeten blijven dragen. De kosten zouden daarbij laag kunnen zijn omdat men ervan uitging dat de meeste betrokkenen vrijwillig aan de uitvoering zouden meewerken. De werkgevers zouden de kosten van de uit te betalen renten moeten opbrengen en het zou hen verboden moeten worden deze kosten op de arbeiders te verhalen. Daar stond tegenover dat de werkgevers geen verplichting tot verzekering voor kortdurende ziekte zou worden opgelegd en dat een ouderdomsvoorziening voor een groot deel ten laste van de staat zou komen.

Van Leijden streefde ernaar 'den arbeid te verdeelen en vereeniging van ongelijksoortige functiën in eene hand te vermijden'. De administratie en de controle op de gevallen van invaliditeit werden opgedragen aan de werkgevers. De beoordeling van de schadeloosstelling moest in handen komen van een raad die uit belanghebbenden en deskundigen zou bestaan. De geschillen zouden zoals gemeld door deskundigen moeten worden behandeld en het toezicht op de Verzekeringsinstellingen zou in handen komen van de regering.



## De eerste verplichte sociale verzekeringen

Tijdens het liberale kabinet Pierson werd in 1901 een wettelijk verplichte ongevallenverzekering aangenomen, aanvankelijk alleen voor gevaarlijke bedrijven. De uitvoering van de wet was in handen van de Rijksverzekeringsbank (RVB). 'Een Rijksverzekeringsbank is noodzakelijk wijl alleen voor zulk een instelling de Staat kan instaan. Door dat aan het sluiten van verzekering bij deze inrichting de genoemde voordeelen verbonden zijn [onder andere een door de staat te betalen toeslag op de uitkering], worden tevens zonder eenige wettelijke maatregelen alle pogingen van insolide ziekenkassen enz. zich met pensioensverzekering in te laten - het groote struikelblok in Engeland - reeds dadelijk onmogelijk gemaakt'.<sup>30</sup>

Voor de dekking van het risico was het werkgevers toegestaan eigen voorzieningen te treffen. Daarnaast waren plaatselijke commissies<sup>a</sup> bij de uitvoering betrokken.<sup>31</sup> Tijdens de politieke en maatschappelijke discussie over de ongevallenwet was gesproken over de invloed van werkgevers en arbeiders op de uitvoering. Zij waren niet alleen in de plaatselijke commissies, maar ook in de Raad van Toezicht op de RVB en in de Raden van Beroep vertegenwoordigd.<sup>b</sup>

Door de creatie van de RVB had de regering de uitvoering op afstand geplaatst. Overleg van betrokkenen over de uitvoering moest rechtstreeks met de Bank plaatsvinden, direct contact met de minister en het departement hadden niet veel effect. Formeel hadden de minister en zijn departement geen directe invloed op de uitvoering. Op gezette tijden zouden ministers zich hierachter verschuilen.<sup>c</sup>

De [Rijksverzekeringsbank](#) werd op 1 juni 1901 opgericht en moest 'zoekend en tastend haar weg vinden'.<sup>32</sup> Het bestuur werd per 6 mei 1901 benoemd en

---

<sup>a</sup> De plaatselijke commissies werden belast met het toezicht op de naleving van sommige artikelen van de OW. Zij werden paritair samengesteld uit werkgevers en werknemers en kregen een neutrale voorzitter. W. de Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901. De invloed van werkgevers en werknemers op de eerste sociale verzekeringswet in Nederland*, (Deventer 1970), p. 279. Ongevallen 1901, art. 86, KB 26 november 1902, *Staatsblad* 202 en KB 18 december 1902 [taak, bevoegdheid, wijze van werken], *Staatsblad* 223. Zie over de rolverdeling tussen plaatselijke commissies, Raden van Beroep, Centrale Raad van Beroep en de RVB onder andere W.H.M. Werker (red.), *De rechtspraak van den Centralen Raad van Beroep in zake 's Rijks-ongevallen-verzekering*, (Den Haag 1904). In 1921 werden de plaatselijke commissies opgeheven als gevolg van de decentralisatie van de OW in 1921. Kuyper wilde plaatselijke commissies betrekken bij de [uitvoering](#) van de Invaliditeitswet, zie A. Kuyper, *Sociale Hervormingen, Deel I*, (Nederbragt 1905), p. 227.

<sup>b</sup> Dit was de reden dat Kuyper uiteindelijk voor de OW stemde. De Vries, 1971, p. 283.

<sup>c</sup> Zie over de discussie over de mate van onafhankelijkheid van de RVB ten opzichte van het departement H.W. Groeneveld, 'De taak van het Departement bij de uitvoering der sociale verzekering', in: *Tien jaren Raden van Arbeid*, (Haarlem 1930), pp. 60-63, H.L. van Duyl, 'Vormen van uitvoering der sociale verzekering', in: *Vijfentwintig jaren sociale verzekering*, (Haarlem 1928), pp. 61-89 en V. Noest, 'De positie der Rijksverzekeringsbank', in: *Vijfentwintig jaren sociale verzekering*, (Haarlem 1928), pp. 235-254.

bestond uit mr. R. Macalester Loup (voorzitter), voormalig hoofdredacteur van [Het Vaderland](#), H.W.E. Struve, inspecteur van de arbeid en Mr. H.P. Berdenis van Berlekom, secretaris van het Hoogheemraadschap van Rijnland.<sup>33</sup> Plaatsvervangend bestuursleden waren Mr. G.A. van Hamel, hoogleraar aan de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam, Mr. J.G. Schölvink, plaatsvervangend kantonrechter en J.W. Tydeman, werktuigkundig en scheepbouwkundig ingenieur.<sup>34</sup>

Leden van de Raad van Toezicht waren:

Ph.W. van der Sleyden (voorzitter), oud-minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid

Mr. M.J.C.M. Kolkman, lid van de Tweede Kamer

J.L. van Verre, agent ministerie van Financiën

W. Hovy, werkgever

B. Lutkie, werkgever

D.W. Stork, werkgever

P.B. Kok, arbeider, lid van de Kamer van Arbeid voor de houtbedrijven te Amsterdam

P.M. Verdorst, arbeider, lid van de Kamer van Arbeid voor de metaal- en houtbewerking te Haarlem

In 1904 trad Struve af en werd K.F. Koning, ingenieur, chef van het bureau Stoomwezen bij het Departement van Marine, benoemd.<sup>35</sup> In datzelfde jaar werd P.J. Raaymakers benoemd tot Secretaris-Generaal van de RVB. Hij was adjunct-inspecteur bij de Posterijen en Telegrafie te Zwolle.

Aanvankelijk had de RVB naast de medische diensten en plaatselijke kantoren zestien agentschappen. In 1904 werd dit aantal uitgebreid tot 44. De grenzen van deze agentschappen vielen samen met die van de Raden van Beroep. Op zes Raden na, kwamen al deze Raden er in voor. In 1904 waren er 588 personeelsleden in dienst, in 1905 was dit aantal opgelopen tot 702.<sup>36</sup>

In de Tweede Kamer werd een beeld geschetst als zouden bij de bank vrijwel alleen antirevolutionairen benoemd worden. Minister Kuyper antwoordde de Kamer dat van de 210 personeelsleden er 114 links waren, waaronder 4 socialisten, en 96 rechts. Waarschijnlijk waren alleen de personeelsleden van een bepaalde rang of alleen die op de bank zelf werkten onderzocht op hun politieke en levensbeschouwelijke achtergrond, niet die in dienst waren van de agentschappen. Het bestuur was nog door de vorige regering aangesteld

en bestond uit liberalen.<sup>37</sup>

De RVB stond sinds de start van de werkzaamheden in 1903 bloot aan kritiek. De Bank had te kampen met grote tekorten en de administratie liep niet op rolletjes.<sup>38</sup> Op de keuze van de regering om het innen van de premies, het beheer van de opgebrachte gelden en het beslissen over en uitkeren van de rente uitsluitend aan de Rijksverzekeringsbank over te laten, was bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer in het najaar van 1899 al kritiek geuit.<sup>39</sup> Via de Raad van Toezicht op de RVB, de Plaatselijke Commissies (die in naam van de RVB het toezicht op de genees- en heelkundige behandeling zouden uitoefenen<sup>40</sup>) en de Raden van Beroep werd de invloed van de belanghebbenden (werkgevers en werknemers) vergroot.<sup>41</sup>

De wens om de belanghebbenden bij het oplossen van de sociale kwestie te betrekken, legde Kuyper als minister neer in zijn Beroepswet. Werkgevers en arbeiders van de volgens de Ongevallenwet verzekeringsplichtige bedrijven werden in de [Raden van Beroep](#) via een ingewikkeld systeem, waarbij de RVB ook een functie had, voorgedragen (werkgevers door werkgevers en arbeiders door arbeiders) en door [Gedeputeerde Staten](#) benoemd.<sup>a</sup> 'Honderd arbeiders kozen één en een aantal hunner droegen het lid voor de door Gedeputeerde Staten op te maken voordracht voor'.<sup>42</sup> Er was kritiek op deze benoemingen door GS (die gekozen werden op basis van censuskiesrecht) omdat zij meer op de hand van de werkgevers dan van de arbeiders zouden zijn. Het was een ingewikkeld stelsel maar het was een stelsel dat 'toen het organisatieleven onder de arbeidersklasse nog zoo slecht ontwikkeld was – belangstelling bij tienduizenden [wist] te wekken voor de wet en haar rechtsprekende college'.<sup>43</sup> Na verloop van tijd werden deze voordrachten gedaan door de erkende centrales van werkgevers en werknemers.

---

<sup>a</sup> M. Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland*, (Amsterdam 2004), p. 134, W. Faber, *Negentig jaren in beroep. Geschiedenis van de raden van beroep en de ambtenarengerechten*, (Zwolle 1992), pp. 29-44. De benoemingseisen waren onder andere dat je man was met een minimumleeftijd van 25 jaar en voor werknemers dat je maar bij een werkgever in dienst was. Hierdoor waren losse arbeiders niet kiesbaar. Voor de benoemingen werd een kaartstelsel ontworpen waarmee een werkgever of werknemer kon aantonen dat hij aan de benoembaarheidseisen voldeed. De burgemeesters verstrekten deze kaarten. De daarvoor benodigde informatie kwam van de RVB. Kuyper riep dit ingewikkelde stelsel in het leven omdat de verkiezingen voor de KvA bezwaren aan de oppervlakte hadden gebracht (onder andere tegen de voordrachten door organisaties van werkgevers en werknemers) en omdat anders dan in Duitsland en Oostenrijk, waar werkgevers en werknemers via een Gewerbeordnung publiekrechtelijk waren georganiseerd, in Nederland 'alles was afgeschaft wat maar op organisatie van het bedrijfsleven leek'. Vanaf 1917 kregen de gemeenten een grotere rol, Ibidem, p. 41. Vanaf 1925 werden de organisaties van werkgevers en werknemers bij de procedure betrokken, Ibidem, p. 42. Dit werd in 1936 geformaliseerd. S.J. Pothuis, 'De medewerking van de werknemers aan de uitvoering der Verzekeringswetten in ons land', in: *Tien jaren Raden van Arbeid*, (Haarlem 1930), pp. 242-243, C. Helderman, 'De Kamers van Arbeid 1897-1922. Een mislukte poging tot bedrijfsorganisatie', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 27(2001)1, p. 87.

Vrouwen waren noch verkiesbaar noch kiesgerechtigd. Bij de Kamers van Arbeid waren ze dat wel. Na protesten van vrouwenorganisaties en het debat in de Tweede Kamer werd het actief kiesrecht wel aan vrouwen toegekend.<sup>44</sup>

De Raden van Beroep bestonden uit een voorzitter, een of twee ondervoorzitters, een of twee plaatsvervangende voorzitters en een gelijk aantal werkgevers- en werknemersleden.<sup>a</sup> De voorzitter en griffier waren jurist, de leden waren leken. Opname van leken zou het vertrouwen in de rechtspraak bij de belanghebbenden bevorderen. De RvBeroep waren bedoeld als tegenwicht tegen de uitvoering van de Ongevallenwet 1901 door de RVB. Een werkgever of werknemer kon hier in beroep gaan tegen door de RVB genomen beslissingen. Het betrof de rechterlijke toetsing van bestuurlijk handelen. In 1902 werden 17 raden opgericht, in 1917 werd dit aantal verlaagd tot 7 met de volgende standplaatsen: Amsterdam, Arnhem, Den Bosch, Den Haag, Groningen, Roermond en Rotterdam.<sup>45</sup> Boven de RvBeroep stond de [Centrale Raad van Beroep](#). Op de benoeming van de leden van deze raad hadden de belanghebbenden geen invloed.

Kuyper had liever gezien dat de uitvoering van de Ongevallenwet niet aan de Rijksverzekeringsbank maar net als in Duitsland in handen zou zijn gegeven van bedrijfsverenigingen.<sup>b</sup> Deze door werkgevers gevormde verenigingen zouden echter volgens minister Lely door het beperkte aantal grote ondernemingen in Nederland onvoldoende financiële draagkracht hebben. Bovendien was de behartiging van de belangen van de arbeiders in de bedrijfsverenigingen onvoldoende gewaarborgd.<sup>46</sup>

Ook werd er gediscussieerd over de vraag of de regering niet eerst een totaalplan voor de sociale wetgeving had moeten opstellen en tevens over de volgorde van invoering van de sociale zekerheidswetten. Volgens Lely was het maken van een 'schema van het geheel' onmogelijk. Het was goed dat toekomstige regeringen aan een dergelijk ontwerp niet gebonden waren. Het was de staatscommissie-Rochussen die in 1894 voorgesteld had dat eerst

---

<sup>a</sup> Volgens de indieners van de OW was het noodzakelijk om een jurist als voorzitter te benoemen omdat een rechterlijke instantie niet kon bestaan uit een even aantal leden (werkgevers en werknemers). W. Faber, *Negentig jaren in beroep. Geschiedenis van de raden van beroep en de ambtenarengerechten*, (Zwolle 1992), p. 5. 'De wetgever heeft dus ook vertegenwoordigers van werklieden zelf geroepen tot de taak om uitspraak te doen over de beslissingen der Bank en over hare toepassing der wet, wel het grootste bewijs van vertrouwen in de werklieden, dat de wetgever kon geven.' J.E. Millard, *Gids voor werklieden tot de Ongevallenwet en Beroepswet. Uiteenzetting van, en toelichting tot die wetten in vraag en antwoord*, (Haarlem 1903), p. 59.

<sup>b</sup> 'In zijn "Groot-amendement" lag evenwel geenszins opgesloten, dat bij aanneming daarvan de verzekering bepaald bedrijfstakgewijze zou moeten worden uitgevoerd: de bedrijfsvereniging, voorzien in het amendement, kón wèl, doch behoefde niet te zijn hetgeen later zou worden genoemd een "vakbedrijfsvereniging".' *De Risicobank 1902-1952*, (Amsterdam 1952), p. 28.

een ongevallenverzekering zou worden geregeld en dat daarna naar de invaliditeits- en ouderdomsverzekering zou worden gekeken. Deze commissie had niet over een ziekteverzekering gesproken.

Uit een onderzoek van de inspecteurs van de arbeid in de jaren 1897 en 1898 was gebleken dat 39% van de arbeiders verzekerd was tegen ziekte en slechts 23% tegen ongevallen.<sup>a</sup> De regering had besloten om na de aanname van de OW te komen met de ouderdoms- en invaliditeitsverzekering. De voorbereiding daarvan was in volle gang en het was onmogelijk om daarnaast ook nog de ziekteverzekering ter hand te nemen.<sup>47</sup> Het door sommigen genoemde voordeel dat met een ziekteverzekeringwet tijdens de Karenztijd (de periode na een ongeval waarin wel geneeskundige behandeling maar nog geen uitkering werd verstrekt) de verzekerde vanwege die wet recht had op geld, overtuigde Lely niet. De arbeider mocht in staat worden geacht in deze periode eigen maatregelen tegen inkomstenderving te treffen.

De uitvoeringsorganisatie die minister Kuyper een paar jaar later voor zijn verplichte verzekeringen voorstelde, kende aan de Rijksverzekeringsbank een grote rol toe. Bedrijfsverenigingen kwamen er niet in voor. Bij zijn Invaliditeitswet werden naast de RVB plaatselijke commissies bij de uitvoering betrokken. In zijn voorstel voor een Ziektewet konden verplicht verzekerden bij erkende ondernemings- of bij door het rijk ingestelde districtskassen verzekerd zijn. Ook in zijn landbouw- en zeeongevallenwetten was zijn plan voor een uitvoering door bedrijfsverenigingen niet terug te vinden.<sup>b</sup>

---

<sup>a</sup> HTK 1899-1900, p. 112. De invoering van de OW betekende dat niet 14 maar 25% van de beroepsbevolking bij een bedrijfsongeval aanspraak kon maken op medische zorg en dat leidde tot een 'forse verbetering van de medische behandeling en de diagnostiek, mede doordat een intercollegiale controle tussen artsen werd ingevoerd'. J. van Genabeek, 'Opbouw: de periode 1901-1920', in: W.E.L. de Boer en E.S. Houwaart (red.), *Geschiedenis gewogen. Claimbeoordeling en arbeidsongeschiktheid in Nederland 1901-2005*, (Delft 2006), p. 116. Met de wijziging van de Ongevallenwet in 1921 en met de invoering van onder andere de Land- en Tuinbouwongevallenwet waren steeds meer arbeiders zo tegen medische kosten verzekerd. Het percentage verplicht verzekerden van de beroepsbevolking vanwege OW 1901, OW 1921 en L&TOW 1922 was: 1920 37%, 1924 55%, 1930 58%, 1940 50%. M. Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland*, (Amsterdam 2004), p. 355, M. van der Klein, *Ziek, zwak of zwanger. Vrouwen en arbeidsongeschiktheid in Nederlandse sociale verzekeringen, 1890-1940*, (Amsterdam 2005), p. 93, J. van Genabeek, 'Fabrieks- en bedrijfstakfondsen', in: J. van Gerwen en M.H.D. van Leeuwen (red.), *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, (Amsterdam/Den Haag 1998), p. 357. Arbeiders die niet onder de OW vielen, verzekerden zich via andere, vaak al langer bestaande mogelijkheden. Het bestuur van het NVV bijvoorbeeld besprak naar aanleiding van het voorstel tot wijziging van de OW, de mogelijkheid hun leden in een particuliere verzekering voor rekening van de werkgevers op te nemen als zij niet onder de voorziene uitbreiding van de verzekering zouden vallen. IISG, Archief NVV, inventarisnummer 2, 18 februari 1919, [ING Onderzoeksgids Sociale Zekerheid](#). K. Horstman heeft het over een nieuwe markt die met de invoering van de OW werd gecreëerd. K. Horstman, 'Om het beheer van arbeidsongeschiktheid. Het politieke debat over de Ongevallenwet en het wel en wee van een medische markt', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 25(1999)4, p. 387.

<sup>b</sup> Risico-overdracht was wel toegestaan maar net als bij de OW 1901 zou de uitvoering in handen zijn van de RVB. M. Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland*, (Amsterdam 2004), p. 341.

Kuyper hoopte dat na de invoering van zijn sociale zekerheidsstelsel de armenzorg zich met haar kerntaken zou kunnen bezighouden en de dreiging van een steeds verder toenemende bemoeienis van de staat zou kunnen worden afgewend.<sup>48</sup> Volgens Kuyper had het Calvinisme het Diaconaat hersteld. Dit Gereformeerde Diaconaat was vooral in de achttiende eeuw verwaarloosd.<sup>49</sup> 'De verarming is er op breede schaal gekomen, doordien men den toestand der lagere klasse gedesorganiseerd heeft, d.w.z. haar van de zwakke organisatie, die vroeger bestond, heeft beroofd, en ze nu in valschen, chaotischen toestand te midden van geheel nieuwe toestanden laat voorttobben.'<sup>50</sup> De overheid moest tijdelijk de nood lenigen. Recht op onderstand zoals dat op dat moment in Engeland en ten dele in Duitsland bestond, betekende echter een hellend vlak. 'Vandaar, dat we met al de kracht die in ons is, steeds voortgingen met op de organisatie van den arbeid aan te dringen (...).'<sup>51</sup> Daarom pleitte Kuyper voor het Wetboek van de Arbeid, voor de Kamers van Arbeid en voor de verzekering van 'den arbeidenden stand, met het oog op den ouden dag, tegen ziekte, invaliditeit en werkeloosheid, en met het oog op weduwen en weezen die hulpeloos achterbleven'.<sup>52</sup> 'Het verwijderen uit de sfeer van de aalmoes van al wie werken kan en werken wil en gewerkt heeft, is voor ons, Antirevolutionairen, daarom juist een primum verum, waarvan we niet mogen en niet kunnen aflaten, omdat alleen op die wijs de van Gods wege ons toekomstige barmhartigheid weer vaardig en machtig zal worden, om al wie in de sfeer van de aalmoes thuishoort, ook wezenlijk te helpen uit den nood, en straks zedelijk op te beuren. (...) En alsdan zal het Diakonaat weer met eere het hoofd opheffen, om wat naar de instelling Gods op hulpe aanspraak heeft, tegelijk uit zijn sociaal en zedelijk verval op te beuren.'<sup>53</sup>

De invoering van de Ongevallenwet 1901 (OW) had aan het licht gebracht dat een Ziektewet (ZW) als eerstvolgende sociale verzekeringswet prioriteit moest krijgen. Dit had onder meer te maken met de kwestie van de zogenaamde kleine ongevallen, ongevallen die kortdurende consequenties hadden of alleen hadden geleid tot geneeskundige behandeling maar niet tot arbeidsverzuim. Deze kleine ongevallen zouden volgens sommigen door de ZW moeten worden gedekt. Hoewel er op het terrein van de verzekering van ziekengeld en ziektekosten al veel tot stand was gebracht, bleek ook hierbij dat alleen een wettelijke verplichting alle doelstellingen van sociale verzekeringen kon verwezenlijken.<sup>54</sup>

In 1905 waren de omvangrijke<sup>a</sup> sociale zekerheidsplannen van de antirevolutionaire minister-president Kuyper, waaronder een ZW, inzet van de verkiezingen. Alom werd de [vraag](#) gesteld of de invoering van het algemeen kiesrecht vooraf moest gaan aan de invoering van de sociale zekerheidswetten. De gedachte was dat links na de invoering ervan meer steun zou krijgen en een groter stempel op de sociale wetgeving zou kunnen drukken. Tegelijkertijd was een uitbreiding van het kiesrecht noodzakelijk om de invoering van wettelijk verplichte verzekeringen te legitimeren.<sup>55</sup>

Tijdens de formatie van het kabinet Kuyper in 1901 had een van de rechtse partijleiders, [A.F. de Savornin Lohman](#)<sup>b</sup>, de uitbreiding van het kiesrecht van de agenda weten af te voeren, met als argument dat de invoering van sociale wetten kiezers aan de eigen partijen zou binden en dat daarom pas daarna het algemeen kiesrecht met een gerust hart kon worden ingevoerd. Deze lijn had Kuyper in 1897 uitgezet.<sup>56</sup> De confessionelen leden in 1905 een nederlaag en het vervolgens aantredende liberale kabinet slaagde er niet in sociale verzekeringsvoorstellen door het parlement aangenomen te krijgen.

De Vereniging van Nederlandse Werkgevers (VNW) deed in 1902 een onderzoek naar de voorzieningen die de 120 bij deze vereniging aangesloten leden getroffen hadden voor de verzekering tegen de gevolgen van ziekte. Hieruit bleek bij 96 ondernemingen en voor 46.000 arbeiders een vorm van een regeling te bestaan.<sup>57</sup> In dat jaar waren 169 ondernemingen vanwege de uitvoering van de Ongevallenwet aangesloten bij de Centrale Werkgevers Risico Bank.<sup>58</sup>

Minister van Binnenlandse Zaken Kuyper schreef in de memorie van toelichting bij zijn Ziektewet: 'Volgens een onderzoek, dat vanwege den ondergeteekende bij alle bekende [ziekenfondsen](#) en bij onderscheidene werkgevers is ingesteld, is aan te nemen, dat slechts ongeveer een half miljoen personen bij eenig ziekenfonds zijn verzekerd. In de tweede plaats is het aantal dergenen, die bij ziekte of kraam op eene voldoende geldelijke uitkeering aanspraak hebben, betrekkelijk gering. Volgens het bedoelde onderzoek zouden slechts ongeveer 200.000 personen voor geldelijke

---

<sup>a</sup> Volgens P.J.Oud besloeg het wetswerk van Kuyper 1648 pagina's. Zie [Honderd jaren](#), p. 201. Dit is terug te vinden in A. Kuyper, *Sociale hervormingen. Voorstellen van wet door het ministerie-Kuyper bij de Staten-Generaal ingediend, Deel I-III*, (Nederbragt 1905). In de debatten werd regelmatig naar deze publicatie verwezen.

<sup>b</sup> In 1919 werd een Jhr.mr. A.F. de Savornin Lohman, directeur van de [Amsterdamsche Maatschappij van Levensverzekering](#), benoemd tot plaatsvervangend lid van de Verzekeringsraad in Den Haag, NA, AV, inv.nr. 728, nota van Groeneveld, d.d. 28 oktober 1919. Volgens Hoogenboom was Lohman commissielid van de CWRB. M. Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid: een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland*, (Amsterdam 2003), p. 315.

schadeloosstelling zijn verzekerd, en zou ten aanzien van het merendeel van dezen de bedongen schadeloosstelling onvoldoende zijn.<sup>59</sup> Dit [fondsenonderzoek](#) was in 1908 klaar.

Een uitgebreid [onderzoek](#) naar ziekenfondsen door de Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst uit 1908 liet zien dat er aan het begin van de twintigste eeuw 616 ziekenfondsen bestonden waarvan er 135 ook ziekengeld uitkeerden. Er waren 1946 ondersteuningsfondsen waarvan er 135 ook ziekenfonds waren.<sup>60</sup> Voorzieningen waarop men recht had op basis van het lidmaatschap van een vakbond werden in dit rapport niet meegenomen. Deze voorzieningen hadden vaak geen zelfstandige rechtspersoonlijkheid.

Het ontwerpen van een wettelijk verplichte verzekering tegen de gevolgen van werkloosheid werd in 1909 door de toenmalige verantwoordelijke minister, A.S. Talma, opgedragen aan een staatscommissie, de Werkloosheidscommissie Treub.<sup>a</sup> De commissie constateerde in 1914 dat het geen enkel land gelukt was om een dergelijke wet tot stand te brengen. De reden was dat het voor deze verzekering benodigde controleapparaat te duur zou zijn.<sup>61</sup> De werkloosheidsverzekering waarin de vakbonden voorzagen, was in zekere zin wel succesvol omdat zij erin slaagden de kosten laag te houden. 'Vakbonden waren in dit opzicht in het voordeel boven particuliere verzekeraars of de staat omdat zij meer zicht hadden op de arbeidsmarkt in het algemeen, en op het gedrag van hun leden in het bijzonder.'<sup>62</sup> Voor commerciële verzekeraars was het ondoenlijk om een vergelijkbaar goed functionerend controlesysteem in het leven te roepen.

Het zou tot na de Tweede Wereldoorlog duren voordat een verplichting tot verzekering tegen de gevolgen van werkloosheid wettelijk zou worden geregeld.

De gemeenten begonnen in 1906 met het subsidiëren van de werkloosheidskassen van vakbonden.<sup>63</sup> Na aanneming van een motie-Treub in

---

<sup>a</sup> Aangenomen werd een motie-Treub, waarin slechts werd uitgesproken, dat de regering "de werkzaamheid van particulieren en gemeenten ter tegemoetkoming in de bestaande werkloosheid" behoorde te bevorderen. Dit werkloosheidsdebat in de Kamer, waaruit een voorziening is voortgekomen, die haars gelijke in Europa niet heeft, was een stuk propaganda geweest, zoals onze Partij nog zelden had gemaakt.' P.J. Troelstra, *Gedenkschriften*, [deel III](#) (Amsterdam 1929), pp. 98-99. Zie M.W.F. Treub, *Herinneringen en overpeinzingen*, (Haarlem 1931), pp. 225-231 en M.W.F. Treub, *Oorlogstijd. Herinneringen en indrukken*, (Amsterdam/Haarlem 1916), pp. 171-187. Aalberse zat in een subcommissie. 'Vrijdag heb ik een zeer interessante vergadering gehad van een subcommissie der werkloosheidsstaatscommissie bij Treub op 't departement van Landbouw. Behalve ons tweeën zaten erin Troelstra, De Wilde (wethouder van Den Haag) en Plate. We moesten een schema ontwerpen voor de organiseering van de voorkoming en bestrijding der werkloosheid, en aangeven, wat daarbij voor de staat te doen valt. En merkwaardig, ofschoon we waren oud-liberaal, anti-revolutionair, vrijzinnig-democraat, sociaal-democraat en katholiek, waren we 't tenslotte op alle punten eens.' *Dagboeken van P.J.M. Aalberse 1891-1947*, (Den Haag 2006), [Dagboek Aalberse, deel 5](#), 20 september 1913.



1909 kregen de gemeenten die vanwege de oplopende werkloosheid in de financiële problemen kwamen rijkssteun.<sup>64</sup> Tijdens de Eerste Wereldoorlog kwam ook de rijkssubsiëring op gang.<sup>65</sup> 'In return for government subsidies, unions had to accept state influence with regard to general regulations as well as specific cases.'<sup>66</sup> Lang voor de invoering van een nationale werkloosheidswet in 1949 waren de lokale werkloosheidsvoorzieningen van vakbonden uitgegroeid tot 'nationwide policies covering many more employed workers and with the state exercising a considerable influence'.<sup>67</sup> Door de invoering van verplichte sociale verzekeringen verloren de vakbonden leden.

Een wettelijke regeling van de arbeidsovereenkomst was aan het einde van de negentiende eeuw een van de manieren waarop geprobeerd werd de positie van de arbeiders te verbeteren. De Wet op het arbeidscontract werd in 1907 na jarenlange discussie aangenomen.<sup>a</sup> Met de wet werd nadere invulling gegeven aan de artikelen 1637-1639 van het Burgerlijk Wetboek. De wet regelde de rechten en plichten van werkgevers en arbeiders en het afsluiten van collectieve overeenkomsten tussen hen. Een van de plichten van de werkgevers was dat hij bij ziekte of ongeval 'voor eenen betrekkelijken korten tijd' zijn arbeider loon moest doorbetalen.<sup>68</sup> In 1911 kwamen tussen de 80 en 90 collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) tussen 1.100 bedrijven en hun 23.000 werknemers tot stand.<sup>b</sup> In 1920 was het aantal overeenkomsten toegenomen tot 1.000 waarbij 22.500 bedrijven met in totaal 275.000 werknemers betrokken waren.<sup>69</sup> In de overeenkomsten werden niet alleen voor een bepaalde tijd geldende afspraken over het loon opgenomen maar werden ook scholing, uitkering van

---

<sup>a</sup> 'Het belangrijkste werk, door het ministerie-de-Meester tot stand gebracht, was de wet op het arbeidscontract. Daarvóór waren de wederzijdsche rechten en verplichtingen van werkgever en arbeider zoo goed als in het geheel niet in onze wetgeving geregeld, wat ten gevolge had, dat er dikwijls onzekerheid bestond en dat meermalen voor den arbeider nadeelige bepalingen werden gemaakt, waarin hij, uit vrees voor broodgebrek, wel verplicht was toe te stemmen. Reeds Kuyper had een wetsontwerp hieromtrent ingediend, dat echter voor de arbeiders onaannemelijk was en een storm van verzet in het land had ontketend.' P.J. Troelstra, *Gedenkschriften III. Branding*, (Amsterdam 1929), pp. 48-49, 'Wijziging en aanvulling van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek omtrent huur van dienstboden en werklieden en daarmede samenhangende artikelen in dat Wetboek, alsmede in de Wetboeken van Koophandel en van Burgerlijke Rechtsvordering, en in de Wet op de Regterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie', A. Kuyper, *Sociale Hervormingen. Voorstellen van wet door het ministerie-Kuyper bij de Staten-Generaal ingediend, Deel II*, (Wageningen 1905) en P.A. Diepenhorst, *Ons isolement. Practische toelichting van het program van beginselen der Antirevolutionaire partij*, (Kampen 1935), pp. 299-300. C. Didry wijst op de wortels die het denken over het arbeidscontract heeft in de Franse Revolutie en de Franse Code Civil en op de initiërende rol van de staat bij het verbeteren van de arbeidsrelaties. C. Didry, 'Thoughts on France's Industrial Relations System. From Strike Action to Representative Democracy?', in: K. Davids, G. Devos and P. Pasture (eds), *Changing Liaisons. The Dynamics of Social Partnership in 20th Century West-European Democracies*, (Brussel 2007), pp. 91 en 110.

<sup>b</sup> De eerste cao's werden per onderneming afgesloten of hadden vooral een lokaal karakter. L. Brug en H. van den Hurk, 'De levenscyclus van de CAO', in: R. van der Bie en P. Dehing, (red.), *Nationaal goed. Feiten en cijfers over onze samenleving (ca.) 1800-1999*, (Voorburg, Heerlen, Amsterdam 1999), p. 143. Vooral vlak na de Eerste Wereldoorlog nam het aantal, ook landelijk geldende cao's, toe. I.M. Kuypers, *In de schaduw van de Grote Oorlog. De Nederlandse arbeidersbeweging en de overheid, 1914-1920*, (Amsterdam 2002), p. 245.

ziekengeld en andere vormen van sociale zekerheid en de uitvoering van de Ongevallenwet geregeld.<sup>a</sup> Het bijzondere van de cao's was gelegen in het feit dat niet alleen de contracterende partijen (de werkgever of zijn organisatie en de organisaties van de werknemers) eraan gebonden waren 'maar ook de individuele leden, ex-leden of toekomstige leden van een vakbond of werkgeversorganisaties'.<sup>70</sup> De werkgever was bovendien, mits niet expliciet anders was overeengekomen, verplicht om de afspraken ook voor niet-georganiseerde werknemers te laten gelden. In de loop van de jaren kwam de discussie over de vraag of de overheid de cao-afspraken algemeen verbindend voor een hele bedrijfstak zou moeten verklaren steeds opnieuw aan de orde. Dit leidde in 1927 tot de Wet collectieve arbeidsovereenkomst.<sup>b</sup>

---

<sup>a</sup> Volgens C.W.A. van Uden had Talma de dekking van risico bij ziekte via de cao kunnen regelen en zou daarmee drie jaar nadat de wet op de CAO was aangenomen 'zeer vooruitstrevend zijn geweest'. Talma zag hier volgens hem geen heil in. C.W.A. van Uden, 'Talma', *Ziekenfondsvragen*, 11(1960), pp. 18-19. Van Uden noemt het plan Posthuma-Kupers 'merkwaardig' omdat dit 'het ziekengeld trachtte terug te brengen binnen de belangensfeer van de werkgevers onder voorgedij van de vakbeweging der arbeiders'. Ibidem, noot 6.

<sup>b</sup> Het archief betreffende de Wet op de cao 1927 bevindt zich in het NA, [afdeling Arbeid](#). Zie ook de opmerking daarover in D. Rigter, ['Werkgevers, werknemers en de Ziektewet. De totstandkoming van de samenwerking tussen Posthuma en Kupers in 1920'](#), (2009).

## Noten

- <sup>1</sup> J.A. de Jonge, 'Het economische leven in Nederland 1895-1914', in: J.C. Boogman e.a., *Geschiedenis van het moderne Nederland*, (Houten 1988), p. 246
- <sup>2</sup> J.A. de Jonge, 'Het economische leven in Nederland 1895-1914', in: J.C. Boogman e.a., *Geschiedenis van het moderne Nederland*, (Houten 1988), p. 247
- <sup>3</sup> E.S. Houwaart, *De hygiënisten. Artsen, staat en volksgezondheid in Nederland 1840-1890*, (Groningen 1991), p. 289
- <sup>4</sup> P.G. van IJsselmuiden, *Binnenlandse Zaken en het ontstaan van de moderne bureaucratie in Nederland 1813-1940*, (Kampen 1988), p. 133
- <sup>5</sup> W. Mazure, 'De sociale wetgeving in de departementale indeling voor 1918', scriptie in het kader van de studie Nederlands recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, (Rotterdam 1984), p. 9
- <sup>6</sup> Tot 1910 had volksgezondheid geen eigen afdeling binnen het departement van Binnenlandse Zaken. F. van Dijk, 'Verzekerd van zorg', [http://www.nationaalarchief.nl/images/3\\_11267.pdf](http://www.nationaalarchief.nl/images/3_11267.pdf), p. 13. E.J. Buning pleitte voor de oprichting van een ministerie van Volksgezondheid. E.S. Houwaart, 'Nieuwe structuren in de gezondheidszorg 1920-1940', in: H.W. Lintsen, M.C.S. Bakker, E. Homburg, D. van Lente, J.W. Schot en G.P.J. Verbong (red.), *Geschiedenis van de Techniek in Nederland. De wording van een moderne samenleving 1800-1890, II*, (Zutphen 1993), p. 224
- <sup>7</sup> S. Stuurman, *Wacht op onze daden. Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat*, (Amsterdam 1992), p. 296, M. van der Klein, *Ziek, zwak of zwanger. Vrouwen en arbeidsongeschiktheid in Nederlandse sociale verzekeringen, 1890-1940*, (Amsterdam 2005), p. 50
- <sup>8</sup> D. Rigter, 'Het effect van de invoering van de Ongevallenwet 1901 op de gezondheidszorg', in: K.P. Companje (red.), [Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg](#), (Amsterdam 2008), pp. 98-99
- <sup>9</sup> *Centrale Commissie voor de Statistiek, Bijdragen tot de Statistiek van Nederland, I Statistiek der arbeidersverenigingen*, (Den Haag 1894)
- <sup>10</sup> C.W.A. van Uden, 'Het ziekenfonds. Van niets tot iets in bestuur en wetgeving', *Ziekenfondsvragen*, (1957/58), p. 93, noot 5
- <sup>11</sup> *Verslag van de Eerste Afdeling der Staats-Commissie van Arbeids-Enquête aangaande "de verzekering of andere voorzorgen bij ongevallen, ziekte, overlijden of ouderdom van werklieden, voor zoover die maatregelen niet in verband staan met eenige bepaalde inrichting van Nijverheid."* (Fondsen-Enquête), (Den Haag 1893), J. van Genabeek, *Met vereende kracht risico's verzacht. De plaats van onderlinge hulp binnen de negentiende-eeuwse particuliere regelingen van sociale zekerheid* (Amsterdam 1999), pp. 214 en 229
- <sup>12</sup> L.G. Kortenhorst, 'De bedrijfsvereniging op zich zelve, in vergelijking en in verband met de Raden van Arbeid', in: *Tien jaren Raden van Arbeid*, (Haarlem 1930), p. 184
- <sup>13</sup> J.H. de Waal Malefijt deed deze suggestie op het Christelijk Sociaal Congres van 1891. P.A.J.M. Steenkamp, *De gedachte der bedrijfsorganisatie in protestants christelijke kring*, (Kampen 1952<sup>2</sup>), p. 36
- <sup>14</sup> A. Kuyper, *Handenarbeid*, (Amsterdam 1889), pp. 20-21
- <sup>15</sup> E. Reidegeld, *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Band I: Von den Ursprungen bis zum Untergang des Kaiserreiches 1918. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage*, (Wiesbaden 2006)
- <sup>16</sup> P.E. Werkman, 'Laat uw doel hervorming zijn!' *Facetten van de geschiedenis van het Christelijk Nationaal Vakverbond in Nederland (1909-1959)*, (Hilversum 2007), p. 35
- <sup>17</sup> C. Helderman, 'De Kamers van Arbeid 1897-1922. Een mislukte poging tot bedrijfsorganisatie', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 27(2001)1, p. 84, P.E. Werkman, 'Laat uw doel hervorming zijn!' *Facetten van de geschiedenis van het Christelijk Nationaal Vakverbond in Nederland (1909-1959)*, (Hilversum 2007), p. 35
- <sup>18</sup> C. Helderman, 'De Kamers van Arbeid 1897-1922. Een mislukte poging tot bedrijfsorganisatie', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 27(2001)1, p. 83. J.H. van Zanten, 'Vijf-en-twintig jaren Kamers van Arbeid', *Sociale Voorzorg*, (1922), p. 317
- <sup>19</sup> C. Helderman, 'De Kamers van Arbeid 1897-1922. Een mislukte poging tot bedrijfsorganisatie', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 27(2001)1, p. 87, P.E. Werkman, "'Een voorbehoedmiddel voor openlijken strijd.' Het CNV en de collectieve arbeidsovereenkomst voor de Tweede Wereldoorlog', in: P.E. Werkman, 'Laat uw doel hervorming zijn!' *Facetten van de geschiedenis van het Christelijk Nationaal Vakverbond in Nederland (1909-1959)*, (Hilversum 2007), pp. 48-49, J. Peet, 'Idee en praktijk van een brede beweging. Taken en taakopvatting van het CNV', in: G.J. Schutte (red.), *Niet voor het gewin. Not-for-profit ondernemingen van de christelijk-sociale beweging in Nederland*, (Amsterdam/Utrecht 2005), pp. 11-21, R. Janssens, 'Eenheid en verdeeldheid 1879-1894', in: [De antirevolutionaire Partij 1829-1980](#), G.J. Schutte, 'De ere Gods en de moderne staat. Het antwoord van de Anti-Revolutionaire Partij op de secularisatie en democratisering van Nederland: antithese, soevereiniteit in eigen kring en gemene gratie', in: G.J. Schutte, *Het Calvinistisch Nederland. Mythe en werkelijkheid*, (Hilversum 2000), pp. 125-146, G.J. Schutte, 'Arbeid, die geen brood geeft; en de ziel verstikt in smook. Achtergronden en voorgeschiedenis van het christelijk-sociaal congres van 1891', in: G.J. Schutte, *Het Calvinistisch Nederland. Mythe en werkelijkheid*, (Hilversum 2000), pp. 166-181, G.J. Schutte, 'Abraham Kuyper - vormer van een

volksdeel', in: G.J. Schutte, *Het Calvinistisch Nederland. Mythe en werkelijkheid*, (Hilversum 2000), pp. 147-165

<sup>20</sup> C. Helderman, 'De Kamers van Arbeid 1897-1922. Een mislukte poging tot bedrijfsorganisatie', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 27(2001)1, pp. 83-84

<sup>21</sup> W.H. Vliegen, *Die onze kracht ontwakten deed*, (Amsterdam 1933), [http://www.houwie.net/sdap/20jaar/20jaar1\\_08.html](http://www.houwie.net/sdap/20jaar/20jaar1_08.html)

<sup>22</sup> C. Helderman, 'De Kamers van Arbeid 1897-1922. Een mislukte poging tot bedrijfsorganisatie', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 27(2001)1, pp. 87-88

<sup>23</sup> J.H. van Zanten, 'Vijf-en-twintig jaren Kamers van Arbeid', *Sociale Voorzorg*, (1922), pp. 318-319

<sup>24</sup> *Rapport betreffende de werking der Wet op de Kamers van Arbeid en de in de Wet wenschelijk gebleken wijzigingen, uitgebracht aan de Vereeniging van Voorzitters en Secretarissen van Kamers van Arbeid in Nederland door de Commissie, daartoe door deze Vereeniging ingesteld*, (Delft 1911), pp. 7-8

<sup>25</sup> *Rapport betreffende de werking der Wet op de Kamers van Arbeid en de in de Wet wenschelijk gebleken wijzigingen, uitgebracht aan de Vereeniging van Voorzitters en Secretarissen van Kamers van Arbeid in Nederland door de Commissie, daartoe door deze Vereeniging ingesteld*, (Delft 1911)

<sup>26</sup> J.H. van Zanten, 'Vijf-en-twintig jaren Kamers van Arbeid', *Sociale Voorzorg*, (1922), p. 312

<sup>27</sup> C.W. de Vries, 'Bijdrage tot de staatkundige geschiedenis der arbeidswetgeving in Nederland', *Themis*, (1924-1926), C.W. de Vries, 'De voorbereiding der sociale wetgeving onder het ministerie Van Tienhoven-Tak van Poortvliet', *Sociale Voorzorg*, (1923), pp. 198-220, C. Smeenk, 'Talma's beginselen ten aanzien van de sociale verzekering', in: *Tien jaren Raden van Arbeid*, (Haarlem 1930), pp. 42-59

<sup>28</sup> Zie voor een overzicht *Social Security Programs Throughout the World 1964*, (Washington 1964)

<sup>29</sup> D. Rigter, 'Het effect van de invoering van de Ongevallenwet 1901 op de gezondheidszorg', in: K.P. Companje (red.), *Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg*, (Amsterdam 2008)

<sup>30</sup> C.W. de Vries, 'De voorbereiding der sociale wetgeving onder het ministerie Van Tienhoven-Tak van Poortvliet', *Sociale Voorzorg*, (1923), pp. 218-219, D. Rigter, 'Het effect van de invoering van de Ongevallenwet 1901 op de gezondheidszorg', in: K.P. Companje (red.), *Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg*, (Amsterdam 2008), p. 102

<sup>31</sup> W. de Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901. De invloed van werkgevers en werknemers op de eerste sociale verzekeringswet in Nederland*, (Deventer 1970), pp. 279, 283, 394, 423

<sup>32</sup> V. Noest, 'De positie der Rijksverzekeringsbank', in: *Vijfentwintig jaren sociale verzekering*, (Haarlem 1928), p. 235, J.P.C. van der Burgh e.a., *Rijksverzekeringsbank 1901-1941*, (Haarlem 1941), p. 186

<sup>33</sup> Zie *Daagboeken en aantekeningen van Willem Hendrik de Beaufort, deel 1*, (Den Haag 1993), p. 524, I. Secker, 'Op voordracht van onze Minister van Binnenlandsche Zaken. Het benoemingsbeleid van het kabinet-Kuyper, in het bijzonder inzake burgemeesters', in: D.Th. Kuiper en G.J. Schutte (red.), *Het kabinet Kuyper*, (Zoetermeer 2001), pp. 236-269, N. Randeraad, 'Gemeenten tussen wet en werkelijkheid', in: N.C.F. van Sas en H. te Velde (red.), *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland 1798-1917*, (Deventer 1998), p. 258

<sup>34</sup> *Verslag omtrent den staat der Rijksverzekeringsbank en hare werkzaamheden 1901-1903*, (Den Haag 1904)

<sup>35</sup> *Verslag omtrent den staat der Rijksverzekeringsbank en hare werkzaamheden in het jaar 1904*, (Den Haag 1905)

<sup>36</sup> *Verslag omtrent den staat der Rijksverzekeringsbank en hare werkzaamheden in het jaar 1905*, (Den Haag 1906)

<sup>37</sup> I. Secker, 'Op voordracht van onze Minister van Binnenlandsche Zaken. Het benoemingsbeleid van het kabinet-Kuyper, in het bijzonder inzake burgemeesters', in: D.Th. Kuiper en G.J. Schutte (red.), *Het kabinet Kuyper*, (Zoetermeer 2001), pp. 257, 268, noot 66

<sup>38</sup> D. Rigter, 'Het effect van de invoering van de Ongevallenwet 1901 op de gezondheidszorg', in: K.P. Companje (red.), *Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg*, (Amsterdam 2008)

<sup>39</sup> W. de Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901. De invloed van werkgevers en werknemers op de eerste sociale verzekeringswet in Nederland*, (Deventer 1970), pp. 279, 283, 394 noot 81 en HTK 1900-1901, 11 oktober 1900, pp. 87-91

<sup>40</sup> W. de Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901. De invloed van werkgevers en werknemers op de eerste sociale verzekeringswet in Nederland*, (Deventer 1970), pp. 279, 283, 394 noot 81 en HTK 1900-1901, 11 oktober 1900, pp. 87-91

<sup>41</sup> Kuyper realiseerde de Beroepswet in 1902. M. Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland*, (Amsterdam 2004), p. 134 en E.B.F.F. Wittert van Hoogland, *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940, Deel I*, (Haarlem 1940), p. 133

<sup>42</sup> S.J. Pothuis, 'De medewerking van de werknemers aan de uitvoering der Verzekeringswetten in ons land', in: *Tien jaren Raden van Arbeid*, (Haarlem 1930), p. 242

<sup>43</sup> S.J. Pothuis, 'De medewerking van de werknemers aan de uitvoering der Verzekeringswetten in ons land', in: *Tien jaren Raden van Arbeid*, (Haarlem 1930), p. 242

- <sup>44</sup> M. van der Klein, Ziek, zwak etc., pp. 113-145 en 297-342
- <sup>45</sup> ING Onderzoeksgids [Raden van Beroep](#)
- <sup>46</sup> D. Rigter, 'Het effect van de invoering van de Ongevallenwet 1901 op de gezondheidszorg', in: K.P. Companje (red.), *Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg*, (Amsterdam 2008), pp. 103-105
- <sup>47</sup> HTK 1899-1900, 25 en 26 oktober 1899, pp. 111, 135
- <sup>48</sup> A. Kuyper, *Sociale hervormingen. Voorstellen van wet door het ministerie-Kuyper bij de Staten-Generaal ingediend, Deel I-III*, (Nederbragt 1905), L. van der Valk, "'De overheid helpe den arbeid aan recht". Het sociaal beleid van het kabinet-Kuyper', in: D.Th. Kuiper en G.J. Schutte (red.), *Het kabinet Kuyper (1901-1905)*, (Zoetermeer 2001), pp. 221-222 en 225-226
- <sup>49</sup> A. Kuyper, *Proeve van pensioenregeling voor werklieden en huns gelijken*, (Amsterdam 1895), p. 94
- <sup>50</sup> A. Kuyper, *Proeve van pensioenregeling voor werklieden en huns gelijken*, (Amsterdam 1895), p. 100
- <sup>51</sup> A. Kuyper, *Proeve van pensioenregeling voor werklieden en huns gelijken*, (Amsterdam 1895), p. 100
- <sup>52</sup> A. Kuyper, *Proeve van pensioenregeling voor werklieden en huns gelijken*, (Amsterdam 1895), p. 101
- <sup>53</sup> A. Kuyper, *Proeve van pensioenregeling voor werklieden en huns gelijken*, (Amsterdam 1895), p. 102
- <sup>54</sup> C. Smeenk en P. van Vliet Jr., *Een held in volle wapenrusting. A.S. Talma en zijn arbeid*, (Rotterdam 1917), p. 152
- <sup>55</sup> J. Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*, (Amsterdam 2004), A. Bornebroek, *Een heer in de volkspartij. Theodoor Heemskerk (1852-1932), minister-president en minister van Justitie*, (Amsterdam 2006), J.L. van Zanden en A. van Riel, *Nederland 1780-1914. Staat, instituties en economische ontwikkeling*, (Amsterdam 2000), pp. 311-322
- <sup>56</sup> L. van der Valk, "'De overheid helpe den arbeid aan recht". Het sociaal beleid van het kabinet-Kuyper', in: D.Th. Kuiper en G.J. Schutte (red.), *Het kabinet Kuyper (1901-1905)*, (Zoetermeer 2001), p. 208, J. de Bruijn, "'Kuyper ist ein Luegner". De kabinetsformatie van 1901', in: D.Th. Kuiper en G.J. Schutte (red.), *Het kabinet Kuyper (1901-1905)*, (Zoetermeer 2001), pp. 70, 72, M. Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid: een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland*, (Amsterdam 2003), pp. 135 en 389
- <sup>57</sup> J. Bruggeman en A. Camijn, *Ondernemers verbonden. 100 jaar centrale ondernemingsorganisaties in Nederland*, (Wormer 1999), pp. 85-94
- <sup>58</sup> *De Risicobank 1902-1952*, (Amsterdam 1952), pp. 10-15
- <sup>59</sup> A. Kuyper, *Sociale hervormingen. Voorstellen van wet door het ministerie-Kuyper bij de Staten-Generaal ingediend, Deel II*, (Nederbragt 1905), p. 535
- <sup>60</sup> *Rapport omtrent den toestand der ziekenfondsen in Nederland*, (Amsterdam 1901-1907)
- <sup>61</sup> M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), pp. 29-31 en 89-90
- <sup>62</sup> M.H.D. van Leeuwen, 'Vakbondszorg circa 1890-1960' in: *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, (Amsterdam/Den Haag 1998), p. 631
- <sup>63</sup> G.J. Goedhart, *De ontwikkeling van de werkloosheidsverzekering in Nederland*, (Amsterdam 1926), I.M. Kuypers, *In de schaduw van de Grote Oorlog de Nederlandse arbeidersbeweging en de overheid, 1914-1920*, (Amsterdam 2002), p. 61
- <sup>64</sup> A. Bornebroek, *Een heer in de volkspartij. Theodoor Heemskerk (1852-1932), minister-president en minister van Justitie*, (Amsterdam 2006), pp. 189-190
- <sup>65</sup> M.H.D. van Leeuwen, '[Collective Agreements, Unions and Welfare in the Netherlands, 1910-1960](#)', in: B. Altena, D. Damsma en A. Knotter (red.), *Labour, Social Policy and the Welfare State*. (Amsterdam 1997), p. 778, I.M. Kuypers, *In de schaduw van de Grote Oorlog de Nederlandse arbeidersbeweging en de overheid, 1914-1920*, (Amsterdam 2002), P. Hazenbosch, *Voor het volk om Christus' wil. Een geschiedenis van het CNV*, (Hilversum 2009), pp. 74-77
- <sup>66</sup> M.H.D. van Leeuwen, 'Collective Agreements, Unions and Welfare in the Netherlands, 1910-1960', in: B. Altena, D. Damsma en A. Knotter (red.), *Labour, Social Policy and the Welfare State*. (Amsterdam 1997), p. 779
- <sup>67</sup> M.H.D. van Leeuwen, 'Collective Agreements, Unions and Welfare in the Netherlands, 1910-1960', in: B. Altena, D. Damsma en A. Knotter (red.), *Labour, Social Policy and the Welfare State*. (Amsterdam 1997), p. 780. Ook in Engeland werden de vakbonden ingeschakeld bij de werkloosheidsverzekering om zo hun machtsbasis te kunnen behouden. J.P. Windmuller, C. de Galan en A.F. van Zweeden, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, (Utrecht 1990), p. 429
- <sup>68</sup> B. Hes, *Het Arbeidscontract*, (Groningen 1907), E.M. Meijers, *De arbeidsovereenkomst met aantekeningen*, (Haarlem 1912<sup>2</sup>), pp. 12 en 58, J.P. Gribling, *Willem Hubert Nolens 1860-1931. Uit het leven van een priester-staatsman*, (Assen 1978), pp. 31-32, K.P. Companje en R.A.A. Vonk, 'Ziektekostenverzekeringen en wettelijk geregelde arbeidsverhoudingen tot 1941', in: K.P. Companje (red.), *Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg*, (Amsterdam 2008), pp. 175-176
- <sup>69</sup> D.P. Rigter, E.A.M. van den Bosch, R.J. van der Veen en A.C. Hemerijck, *Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het ministerie van Sociale Zaken*, (Den Haag 1995), p. 427, A.F. Heerma van Voss, *Kosten van arbeidstijdverkorting, de achturedag in de jaren twintig*, (proefschrift 1991), p. 55 noot 52. CBS Overzicht collectieve Arbeidsovereenkomsten, J.P. Windmuller, C.

---

de Galan en A.F. van Zweeden, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, (Utrecht 1990), pp. 51, 74, C. Fasseur, [Eeuwig voor ogenblik. De Wet op de Arbeidsovereenkomst van 1907](#)

<sup>70</sup> D.P. Rigter, E.A.M. van den Bosch, R.J. van der Veen en A.C. Hemerijck, *Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het ministerie van Sociale Zaken*, (Den Haag 1995), p. 78