

Van rechtsgrond tot grondrecht

Sociale wetgeving
en het dilemma
van particulariteit
(1840-1960)

Willemijn van der Zwaard BA

Den Haag, mei 2013

R A A D V O O R
M A A T S C H A P P E L I J K E
O N T W I K K E L I N G

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

De Raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, de heer dr. E. Gerritsen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs en mevrouw prof. dr. I. van Staveren. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Rijnstraat 50

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 70 44

www.adviesorgaan-rmo.nl

rmo@adviesorgaan-rmo.nl



ISBN 978 90 77758 41 0

NUR 740

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum

© Den Haag/Utrecht 14 januari 2013

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of vereenvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welk wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Deze studie werd geschreven in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in het kader van een onderzoeksstage voor de researchmaster Modern History (UU)

Inhoud

- 1 Inleiding 4
 - 1.1 Het dilemma van rechtsstatelijkheid 7
 - 1.2 Het dilemma van particulariteit 10
 - 1.3 Historisch debat 11

- 2 De Armenwet van 1854: de onvermijdelijkheid van 'staatstusschenkomst' 16
 - 2.1 De Grondwet van 1848 en het principe van 'volstreckte onvermijdelijkheid' 16
 - 2.2 De totstandkoming van de Armenwet (1851-1854) 20
 - 2.3 Het dilemma van particulariteit 24

- 3 De Ongevallenwet (1901): de eerste sociale verzekeringswet 30
 - 3.1 De aanloop naar het wettelijk verzekeren van arbeidsrisico's 30
 - 3.2 Het doorvoeren van de Ongevallenwet (1897-1903) 37
 - 3.3 Het dilemma van particulariteit 40

- 4 Het Van Rhijn-rapport (1945): naar een algemene sociale verzekering 44
 - 4.1 Op weg naar wederopbouw 44
 - 4.2 De algemene sociale verzekering in theorie 46
 - 4.3 Een algemene sociale verzekering in de praktijk 49
 - 4.4 Het dilemma van particulariteit 52

- 5 Verzorging in het kader van de rechtsstaat: een slotoverweging 58
 - 5.1 Het dilemma van particulariteit 59
 - 5.2 Particulariteit en rechtsstatelijkheid 61
 - 5.3 Meer aandacht voor rechtsstatelijkheid 65

- 6 Literatuur 69

1

Inleiding

De actuele toestand van de Nederlandse verzorgingsstaat kent veel belangstelling. De historisch gegroeide collectieve verzorgingsarrangementen zijn waardevolle verworvenheden, maar worden ook steeds vaker als onbetaalbaar, onbeheersbaar, anoniem en abstract gezien. Wetenschappers, beleidsmakers, (zorg)ondernemers, politici en adviseurs buigen zich over de vraag hoe het verder moet. Het bediscussiëren en afbakenen van het takenpakket van de overheid staat daarbij centraal. De vele seminars, debatten en adviezen over nieuwe strategieën en oplossingen in termen van ‘vermaatschappelijking van overheidstaken’, ‘eigen verantwoordelijkheid’ en ‘zelfredzaamheid’ zijn op zijn minst opvallend te noemen.¹ Eveneens opvallend is de focus van de meeste discussies: die ligt op de vastgelopen, doorgeslagen *vorm* van de verzorgingsstaat. Vragen die de boventoon voeren zijn: Hoe zijn financieringsstromen te verleggen en hoe kunnen kosten beter beheerst worden? Hoe kan de verzorgingsstaat nieuwe of andere functies gaan uitoefenen? Hoe is het bureaucratisch gehalte van de verzorgingsarrangementen terug te dringen? Hoe kunnen verstatelijkte instituties weer meer in markt of samenleving worden ingebed? Belangrijke vragen, waarvan de antwoorden zeker handvatten voor nieuw, ander en/of beter beleid kunnen bieden.²

Zoals gezegd: dit zijn in wezen *vormkwesties*. Daaronder liggen echter een aantal beginselen en kwesties van andere aard. De huidige verzorging van staatswege (onder meer in de domeinen zorg, onderwijs, sociale zekerheid en welzijn) is gebaseerd op de verankering van een aantal sociale grondrechten in de rechtsstaat. De verzorgingsstaat is in die zin een toestand: een omvangrijke, indrukwekkende uitwerking van normatieve, sociale waarden die sinds de tweede helft van de negentiende eeuw geleidelijk een vaste plaats in de Nederlandse rechtsstaat verworven hebben. De beginselen van de rechtsstaat zijn daarbij in een steeds bredere context

toegepast – een context bovendien die zich steeds meer tot het private leefdomein van burgers is gaan uitstrekken.³

Dus of het nu gaat over het takenpakket van de overheid, over de sturing en regulering via bureaucratische mechanismen of over collectieve financieringsstromen: de vorm van verzorging van staatswege zou niet los moeten worden gezien van zijn fundament, de rechtsstaat zelf. Deze studie concentreert zich op deze rechtsstatelijke kant van verzorging van staatswege. Rechtsstatelijkheid in relatie tot de verzorgingsstaat kent in deze studie twee uitgangspunten. Ten eerste staat de formeel-juridische legitimiteit van staatsingrijpen centraal. Deze legitimiteit komt voort uit het legaliteitsbeginsel en de garanties van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid (mag de staat ingrijpen?). Aspecten die daarbij belicht dienen te worden zijn de verdeling van verantwoordelijkheid tussen staat en burger en de formele rechtsgrond waarop het beleid berust. Ten tweede gaat het om de kernwaarden waar beleid zich op beroept: het draagvlak van de rechtsgrond die wordt aangehaald ter (morele) legitimering van staatsingrijpen of juist het uitblijven daarvan (moet de staat ingrijpen?).⁴ Hierbij is aandacht voor de lastige verhouding tussen klassieke grondrechten (vrijheid en gelijkheid) en sociale grondrechten. Deze twee uitgangspunten van rechtsstatelijkheid worden verderop uitgebreid geïntroduceerd en toegelicht.

Belinfante en De Reede stellen dat rechtsstatelijkheid zowel historisch als systematisch onderzocht moet worden. De rechtsstaat heeft zich door de tijd heen ontwikkeld: steeds opnieuw werd er gezocht naar een nieuw evenwicht tussen publieke en private belangen, naar een nieuwe verhouding tussen staatsingrijpen of het zich onthouden daarvan. Steeds opnieuw werd het staatsbestel geconfronteerd met vragen over principes van legaliteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en over de uitwerking van kernwaarden en/of grondrechten.⁵ Of zoals Witteveen het zegt: 'De rechtsstaat is geen feit maar een beginsel, en wel een beginsel dat geen theorie mag zijn, maar gestalte moet aannemen in de praktijk van het openbare leven.'⁶ Historisch-systematisch onderzoek biedt de mogelijkheid om die gestalten van de rechtsstaat in hun ontwikkeling in kaart te brengen.

Deze studie wil die methode toepassen door te kijken naar drie historische momenten in de voorgeschiedenis van de verzorgingsstaat en te ontrefelen welke kwesties in de rechtsstatelijke sfeer daarbij van (terugkerend) belang waren. De drie casus zijn de totstandkoming van de Armenwet

(1854), het doorvoeren van de Ongevallenwet (1901) en het beroemde rapport *Sociale Zekerheid* (1945) van de Commissie-Van Rhijn, dat onder meer leidde tot de Organisatiewet Sociale Verzekering (1952). Deze casus worden verderop kort geïntroduceerd. Het is niet zonder reden dat de drie casus tot het domein van de sociale zekerheid behoren. De vraagstukken van armoede en arbeidsrisico's brengen helder in beeld op basis van welke motieven de overheid steeds meer op de voorgrond getreden is, zowel in principieel als in praktisch opzicht. De debatten over 'sociale zekerheid' uit de voor-geschiedenis van de verzorgingsstaat laten duidelijk zien hoe de kwesties van verzorging (in dit geval van armoede en arbeidsrisico's) van begin af aan met de rechtsstaat verbonden waren.

Het doel van de historische analyse in deze studie is ten slotte om te begrijpen hoe de verstrengeling van rechtsstaat en verzorgingsstaat tot stand is gekomen. Daarmee heb ik niet de intentie om te zeggen waar de huidige verzorgingsstaat op uit moet komen – dit is een vraag die uiteindelijk op basis van politieke ideeën en sociaaleconomische omstandigheden steeds opnieuw beantwoord zal moeten worden. De veronderstelling is juist dat staatsbemoeien in verzorgingsdomeinen niet alleen verzorgings-statelijke, maar ook rechtsstatelijke vragen oproept. Sterker nog: kwesties van rechtsstatelijke aard zijn inherent aan staatsingrijpen in de domeinen die voorheen op particuliere basis – of helemaal niet – georganiseerd werden. Ze staken dan ook al de kop op lang voordat de verzorgingsstaat zijn naam en geïnstitutionaliseerde vorm kreeg. Deze kwesties moeten dus inzicht geven in de diepere laag onder het vormdebat over de verzorgings-staat. Daartoe dient de volgende onderzoeksvraag:

Welke rechtsstatelijke kwesties kenmerken de sociaal-politieke debatten over de Armenwet (1854), de Ongevallenwet (1901) en het Van Rhijn-rapport (1945) en wat dragen deze casus van sociale wetgeving bij aan het verklaren van de latere verstrengeling van verzorgingsstaat en rechtsstaat?

Om het karakter van de verschillende kwesties in beeld te brengen, wordt in deze studie gebruikgemaakt van de term 'dilemma'. De keuze voor deze term zegt iets over de aard van de problemen waarvan in deze studie sprake is. In een dilemma (het Latijnse woord voor 'dubbelstelling') staan twee situaties of standpunten tegenover elkaar. Beide wegen hebben hun

eigen argumenten, achtergronden en prioriteiten, die op zich een zekere geldigheid en wenselijkheid bezitten. Een dilemma ontstaat in de ruimte waar ze samengebracht worden: de verwerkelijking van de principes van de één doet af aan de verwerkelijking van de principes van de ander. Dat betekent dat de combinatie van de twee vaak lastige vragen en ingewikkelde keuzes met zich meebrengt, die zelfs onoplosbaar kunnen blijken. In deze studie komen twee van zulke dubbelstellingen voor. Ten eerste is de botsing van sociale en klassieke grondrechten op grond van het principe van rechtsgelijkheid belangrijk (het dilemma van rechtsstatelijkheid). Ten tweede draait het om het dilemma van de verhouding tussen staat en particulier initiatief: een uitvoeringskwestie die van het dilemma van rechtsstatelijkheid is afgeleid, hier benoemd als het dilemma van particulariteit. Beide dilemma's worden nu kort geïntroduceerd.

1.1 Het dilemma van rechtsstatelijkheid

Hoe groter de schaal waarop mensen met elkaar samenleven, hoe groter ook het aantal belangen en behoeften dat met elkaar in evenwicht gebracht moet worden. En hoe meer gespannen de verhouding tussen het collectieve en het individuele. Om de balans te bewaken en botsingen te beheersen grijpt de moderne politiek naar een machtig instrument: de staat. Belinfante vat de bijzondere positie van de staat als volgt samen: 'de staat [is] een organisatie die met voorrang boven andere organisaties effectief gezag uitoefent over een gemeenschap van mensen op een bepaald grondgebied.'⁷ Om een dergelijke machtspositie te aanvaarden, gaat men in het staatsrecht uit van een aantal vooronderstellingen. In de eerste plaats wordt aanvaard dat de staat de macht bezit om belangrijke kernwaarden vast te leggen in door dwang te handhaven leefregels. Deze regels worden, ten tweede, door burgers gevolgd en gehoorzaamd. Tegenover deze burgerlijke gehoorzaamheid staat ten slotte de bescherming van burgers tegen willekeur door de staat. Deze verhouding tussen burger en staat is er niet zomaar, maar is vastgelegd in de rechtsstaat.⁸

Om een rechtsstatelijke verhouding tussen burger en staat te verankeren worden over het algemeen drie basisprincipes gehanteerd. Voorop staat het *legaliteitsbeginsel*, door Burkens et al. als volgt gedefinieerd: 'machtsuitoefening door de staat is slechts geoorloofd wanneer deze berust op

een door de wet gegeven bevoegdheid.⁹ De staat is dus net als de burgers gebonden aan de wet en zijn machtsuitoefening mag slechts in overeenstemming met die wet plaatsvinden. Bij het legaliteitsbeginsel horen ook de noties van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid: de garantie dat het recht gelijkelijk wordt toegepast en de garantie dat de staat alleen daar macht uitoefent waar die daartoe wettelijk bevoegd is (en dus niet op basis van willekeur).¹⁰ Wetten dienen daarom uit algemene regels te bestaan, 'waarbij de algemeenheid een waarborg vormt voor onderlinge gelijkheid van alle burgers. Doordat wetten algemeen bekend worden gemaakt, wordt de rechtszekerheid gewaarborgd. Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zijn aldus wezenskenmerken voor wetten die hun naam waardig zijn.'¹¹ Door het hanteren van het legaliteitsbeginsel en de principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid die daarbij horen wordt de verhouding tussen burger en staat (en dus machtsuitoefening over de burger door de staat) stabiel en in formele zin legitiem.¹²

De legitimiteit van machtsuitoefening door de staat moet worden versterkt door een tweede principe van de rechtsstaat, de *machtsverdeling*. Bij een staat die de wetten vaststelt, uitvoert en tevens controleert kan van legitimiteit tenslotte geen sprake meer zijn: de spelregels die horen bij het legaliteitsbeginsel kunnen dan tijdens het spelen worden aangepast. Daarom is het noodzaak de staatsmacht over verschillende organen te verdelen, zodat de overheersing van het geheel door één van de delen niet meer mogelijk is. Hierbij wordt het onderscheid dat Montesquieu maakte tussen wetgevende, bestuurlijke en rechterlijke macht nog altijd als uitgangspunt genomen.¹³

Legitimiteit van de verhouding tussen burger en staat wordt in de rechtsstaat niet alleen door de scheiding van machten, maar ook door de *grondrechten* gewaarborgd. Dit is het derde basisprincipe dat gehanteerd wordt bij het begrijpen van de rechtsstatelijke verhouding tussen staat en burger. Socioloog Kees Schuyt legt de rechtsstaat in dit opzicht uit als het antwoord op de vraag over welke waarden in de samenleving overeenstemming dient te (blijven) bestaan. Het grondrecht van individuele vrijheid en zelfbeschikking zorgt er bijvoorbeeld voor dat staatsingrijpen in het individuele domein altijd gelegitimeerd moet worden en nooit zomaar, op basis van willekeur, mag plaatsvinden. Waar legitimiteit van staatsingrijpen zich bij het legaliteitsbeginsel beroept op wettelijke bevoegdheden, wordt ditzelfde staatsingrijpen vanuit de grondrechten op een

meer morele manier beoordeeld.¹⁴ In de rechtsstaat fungeren de klassieke grondrechten (vrijheid en gelijkheid) dan ook als richtinggevend, als sturend, als beveiligend.¹⁵

Inmiddels gaat het bij deze grondrechten niet meer alleen om de klassieke grondrechten van vrijheid en gelijkheid, maar ook om de sociale rechten van de burger. In de Nederlandse grondwet zijn de sociale rechten weliswaar pas in 1983 formeel als 'grondrechten' opgenomen, maar al sinds het midden van de negentiende eeuw wordt in de grondwet en de bijbehorende sociale wetgeving steeds explicieter verwezen naar kernwaarden als bestaanszekerheid, arbeidsbescherming en onderwijs, waar burgers in groeiende mate en getale aanspraak op mogen maken. Het is belangrijk te constateren dat sociale rechten een heel ander karakter hebben dan de klassieke grondrechten. Ze leiden meestal tot een taakstelling voor de staat in plaats van tot een beperking en/of onthouding van staatsingrijpen. In termen van de rechtsstaat wordt dit onderscheid als volgt benoemd: 'Terwijl de klassieke grondrechten in rechte afdwingbare waarborgnormen zijn, zijn de sociale grondrechten in het algemeen niet in rechte afdwingbare instructienormen.'¹⁶

Als het gaat om de rechtsstatelijke kant van de verzorgingsstaat, gaat het meestal over de uitwerking van deze sociale grondrechten. Schuyt benoemt drie van zulke grondrechten: in de eerste plaats gaat het in de verzorgingsstaat om de sociale zekerheid, het recht op bescherming tegen de arbeidsrisico's van de moderne industriële samenleving. Ten tweede gaat het om het recht op toegang tot de minimale voorzieningen die nodig zijn om mee te kunnen doen in de samenleving, oftewel de bestaanszekerheid. Ten derde is het recht op welzijn van belang: het recht op individuele ontplooiing via participatie in onderwijs, sport, cultuur en politiek.¹⁷ Om de rechtswerking (de 'afdwingbaarheid') van deze sociale rechten te bevorderen wordt vaak een beroep gedaan op het gelijkheidsbeginsel. Het streven naar een vermindering van ongelijkheid geldt dan als legitieme grond voor staatsingrijpen.¹⁸ Bovendien nodigen de sociale grondrechten de staat uit tot wetgeving op het terrein van onder meer sociale zekerheid, bestaanszekerheid en welzijn. Sterker nog: op basis van de principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid is dit zelfs nauwelijks te voorkomen. Dit leidt tot een staat die wettelijk bevoegd is om op grote schaal in te mogen grijpen in het particuliere, individuele domein (legaliteitsbeginsel).

Waar rechtsgelijkheid en rechtszekerheid dus oorspronkelijk dienden om burgers tegen een al te grote mate van staatsingrijpen in hun individuele vrijheid te beschermen, zijn deze rechtsstatelijke principes door de ontwikkeling van de sociale grondrechten een overheidsingrijpen in het private domein juist gaan eisen en (moreel) legitimeren.¹⁹ Hier wordt een fundamentele spanning tussen klassieke en sociale grondrechten zichtbaar, die inherent is aan de rechtsstaat waarin verzorging van staatswege is vastgelegd: het dilemma van rechtsstatelijkheid.

1.2 Het dilemma van particulariteit

Het dilemma van rechtsstatelijkheid wordt duidelijk zichtbaar in de neiging van de overheid om de uitvoering van 'verzorging' steeds meer naar zich toe te trekken. Op zich is dat een logische dynamiek: degene die verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving en gelijke toepassing van de wettelijke normen (het 'zorgen dat'), heeft ook graag grip op hoe die normen bereikt worden (het 'zorgen voor'). Juist het debat over de uitvoering kan dus een interessant inzicht leveren in hoe het dilemma van rechtsstatelijkheid zich in het hart van de verzorgingsstaat bevindt. Zoals al eerder beargumenteerd werd, draait het in deze studie om een historische analyse van drie casus van sociale wetgeving op het gebied van bestaanszekerheid en bescherming tegen arbeidsrisico's. In elk van de casus zal het politieke debat over de uitvoering dan ook aanleiding zijn om verder na te denken over hoe de verstrengeling van verzorgingsstaat en rechtsstaat historisch gegroeid is.

Om deze denkexercitie te kunnen uitvoeren, is het zinvol om op drie manieren naar de historische politieke constellaties te kijken. Ten eerste worden de waardeopvattingen over de rol van de overheid bij het verzorgen van bestaanszekerheid en bescherming tegen arbeidsrisico's in beeld gebracht. Deze (veranderende) waardeopvattingen zijn de kiemen van de sociale grondrechten te noemen. Ten tweede is het belangrijk om te beschrijven welke rechtsgronden aan welke waarden worden gekoppeld. De rechtsgrond geeft belangrijke informatie over de schaal van staatsingrijpen. Ten slotte vindt de vertaling naar de uitvoering plaats: de rechtsgrond wordt na politiek debat wettelijk vastgelegd en daarbij gekoppeld aan een concreet uitvoeringsplan. Deze drie aspecten (de onderliggende

waardeopvatting, de rechtsgrond en de uiteindelijke uitvoering) bieden gezamenlijk een genuanceerd handvat voor het uitdiepen van het dilemma van rechtsstatelijkheid.

De centrale constatering in de drie historische casus is dat de stap van privaatrechtelijke naar publiekrechtelijke organisatie de meeste discussie teweegbrengt. Of het nu gaat om de rechtsgrond, de uitvoering, de financiering of het deel van de samenleving waarvoor de regeling bestemd is: de verhouding tussen particulier initiatief enerzijds en de staat anderzijds bevindt zich keer op keer in het middelpunt van het debat. De analyses van de Armenwet, de Ongevallenwet en het Van Rhijn-rapport worden daarom als dilemma's van particulariteit geformuleerd: de dubbelstelling van de waardeopvattingen, rechtsgronden en organisatievormen van het particulier initiatief tegenover die van de staat. Dit dilemma van particulariteit is een afgeleide van het fundamentele dilemma van rechtsstatelijkheid en biedt, zoals hierboven beschreven, een helder inzicht in de historisch gegroeide verstrengeling van verzorgingsstaat en rechtsstaat.

1.3 Historisch debat

In deze studie staan drie historische politieke constellaties centraal waarin het dilemma van particulariteit duidelijk zichtbaar wordt. Het gaat om het negentiende-eeuwse debat over staatsingrijpen waarin de Armenwet van 1854 als interessant ijkpunt mag gelden; de Ongevallenwet (1901) van het kabinet Pierson/Goeman Borgesius (1897-1901); en het rapport van de Commissie-Van Rhijn (1945) en de daarop gebaseerde invoering van een algemeen stelsel van sociale verzekering in de jaren vijftig. In de voor-geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat nemen ze alle drie een belangrijke plek in. Dat betekent niet dat ze zich in gelijke mate direct tot het uiteindelijke karakter van de naoorlogse verzorgingsstaat verhouden. Wat de casus bindt is de vooronderstelling dat ze iets zeggen over de juridische en morele rechtsgrond van staatsingrijpen in domeinen van bestaans-zekerheid en sociale zekerheid en dat ze inzicht geven in de principiële en praktische vragen, meningsverschillen en kwesties die bij dat staatsingrijpen van begin af aan aan de orde komen. Elk van de casus wordt nu kort geïntroduceerd.

Sinds de grondwet van 1848 is de mate van staatsingrijpen in domeinen die tot dan toe privé waren onderwerp van principiële en praktische discussie. Een interessante invalshoek voor de eerste casus biedt het beroemde essay 'Over het hedendaagsche staatsburgerschap' (1844) van de liberale staatsman Johan Rudolf Thorbecke, waarin de notie van staatsburgerschap wordt gekoppeld aan het universeel stemrecht en het vraagstuk van armoede. Hij grijpt vooruit op een principiële debat over staatsingrijpen dat de politieke gemoederen nog flink zou gaan bezighouden. De dominante waardeopvatting over staatsingrijpen is dan nog het principe van 'volstreckte onvermijdelijkheid': de staat grijpt alleen in als het echt niet anders kan. De politieke gemoederen over dit thema laaien hoog op als Thorbecke in 1851 een wetsontwerp op het armbestuur indient. Het debat dat volgt en uiteindelijk uitmondt in de Armenwet van 1854, biedt een interessante kijk op de opvattingen over de rechtsgrond en uitvoering van (beginnend) staatsingrijpen en het principe van 'volstreckte onvermijdelijkheid' dat daar praktisch en principiële nog overwegend aan ten grondslag lag.²⁰

In de latere negentiende eeuw werd de Nederlandse politiek onder meer gekenmerkt door een flink politiek debat over de rechtsorde van de arbeid (de bescherming tegen arbeidsrisico's en de sociale wetten die daarbij horen).²¹ Om zicht te krijgen op het verloop van dit debat, de argumenten van voor- en tegenstanders en de besluiten die genomen werden, dient het kabinet-Pierson/Goeman Borgesius (1897-1901) als een ijkpunt voor de tweede casus van deze studie. De progressief liberale regering, ook wel het kabinet van de sociale rechtvaardigheid genoemd, voerde een aantal sociale wetten door. Naast de Woningwet, de Leerplichtwet, de Kinderwetten en de Gezondheidswetten, werd een begin met een stelsel van sociale zekerheid rondom arbeid gemaakt.²² De Ongevallenwet (1901) staat te boek als de eerste sociale verzekeringswet die Nederland kende en is daarom een belangrijke stap in de strijd om de uitvoering en het beheer van de sociale verzekering.²³ Door te kijken naar de historische politieke context waarin de Ongevallenwet tot stand kwam wordt duidelijk voor welk probleem deze wet als een oplossing moest dienen. Welke argumenten werden door voor- en tegenstanders van wetgeving op het gebied van sociale verzekering geuit? En welke problemen kende de uitvoering van de Ongevallenwet? Er wordt gekeken naar de rechtsgrond waarop de Ongevallenwet een beroep deed en welke kernwaarden daarbij doorslaggevend waren.

De derde casus begint bij het rapport *Sociale zekerheid* van de Commissie Van Rhijn (gepubliceerd in 1945), dat ook wel geldt als het 'founding document' van de Nederlandse verzorgingsstaat.²⁴ In het rapport worden het begrip 'sociale zekerheid' en de bijbehorende doelstellingen aan de Nederlandse politiek voorgesteld. De Commissie besteedt veel aandacht aan het invloedrijke Britse rapport *Social insurance and allied services* (1942) van econoom William Beveridge. In het debat en de wetgeving die volgde op het Van Rhijn-rapport staan de rechtsgrond en de uitvoering van een collectief georganiseerde en van staatswege gegarandeerde sociale zekerheid centraal. In de Nederlandse politiek ontstaat aan het einde van de jaren veertig een moeizame verbreding van de grondslag op basis waarvan burgers aanspraak mogen maken op sociale verzekeringen: langzaam verschuift die grondslag van het contractdenken (met de loondienstverhouding als rechtsgrond) naar een meer collectieve invalshoek (burgerschap als rechtsgrond).²⁵ Het moeizame proces van institutionalisering van de verbrede rechtsgrond is onder andere zichtbaar in de totstandkoming van de Organisatiewet Sociale Verzekering, die op 1 januari 1953 in werking treedt. De politieke consternatie die hieraan voorafging (en met invoering van de wet ook niet voorbij was) is gestoeld op het denk- en beleidskader opgetekend in het Van Rhijn-rapport.²⁶ Deze veranderingen wat betreft waardeopvattingen, rechtsgronden en uitvoeringsprincipes zijn essentieel voor het begrijpen van de verstrengeling van verzorgingsstaat en rechtsstaat.

Elke historische casus eindigt met een analyse van het dilemma van particulariteit en het dilemma van rechtsstatelijkheid in de desbetreffende politiek-maatschappelijke context. Die analyses zullen, eenmaal naast elkaar gelegd, antwoord geven op het historische deel van de onderzoeksvraag: Welke rechtsstatelijke kwesties kenmerken de sociaal-politieke debatten over de Armenwet (1854), de Ongevallenwet (1901) en het Van Rhijn-rapport (1945)? Dit antwoord wordt opgebouwd in de hoofdstukken 2, 3, 4 en het begin van hoofdstuk 5. In de rest van hoofdstuk 5 staat vervolgens het tweede deel van de onderzoeksvraag centraal: wat dragen deze casus van sociale wetgeving bij aan het verklaren van de latere verstrengeling van verzorgingsstaat en rechtsstaat? Hier wordt de constatering dat (de kiemen van) de sociale grondrechten tot dilemma's van particulariteit en van rechtsstatelijkheid hebben geleid, in drie conceptuele kaders geplaatst. De studie sluit af met een overweging over wat meer aandacht

voor deze rechtsstatelijke kant van sociale wetgeving in het huidige politieke debat over de verzorgingsstaat kan betekenen.

Noten

- 1 Zie o.a.: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers* (WRR Rapporten aan de regering 88; Amsterdam 2012); Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving* (Den Haag 2012).
- 2 Zie o.a.: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vershil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector* (RMO advies 30; Den Haag 2004); Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden* (WRR Rapporten aan de regering 76; Amsterdam 2006).
- 3 W. Witteveen e.a., *De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat* (WRR voorstudies en achtergronden 116; Den Haag 2002) 37-48; WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (WRR rapporten aan de regering 63; Den Haag 2002) 47-52; RMO, *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat* (Amsterdam 2006) 26-35.
- 4 Zie over legitimiteit in de zin van het streven naar draagvlak: W. Witteveen, *De rechtsstaat als beginsel* (Amsterdam; Den Uyl lezing; 14 december 1998) 19-21, 24, 28.
- 5 A.D. Belinfante en J.L. de Reede, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht* (Deventer 2012; 17^e druk [1964]) 18-22.
- 6 Witteveen, *De rechtsstaat als beginsel*, 6.
- 7 Belinfante en De Reede, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, 3.
- 8 Belinfante en De Reede, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*; A.D. Belinfante, *De burger en zijn staat* (Alphen a/d Rijn 1966) 11-16, 42-51; C.J.M. Schuyt, *Tussen macht en moraal. Over de plaats van het recht in verzorgingsstaat en democratie* (Alphen a/d Rijn 1983) 256-257; C.J.M. Schuyt, *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays* (Amsterdam 2006) 125-131.
- 9 M.C. Burkens et al. (red.), *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht* (Deventer 1997) 15.

- 10 Belinfante en De Reede, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, 11-19; Burkens et al. (red.), *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, 33-37.
- 11 Burkens et al. (red.), *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, 35.
- 12 Belinfante, *De burger en zijn staat*, 59.
- 13 Burkens et al. (red.), *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, 39-42; Belinfante en De Reede, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, 7-10.
- 14 Schuyt, *Steunberen van de samenleving*, 125-131.
- 15 Burkens et al. (red.), *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, 118.
- 16 Idem, 133-134.
- 17 Schuyt, *Tussen macht en moraal*, 256-257.
- 18 Burkens et al. (red.), *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, 133-134.
- 19 RMO, *Verschil maken* (2006), 28.
- 20 J.M. Roebroek en M. Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds'. *Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland* (Tilburg 1998) 56-63.
- 21 De verschillende perspectieven en standpunten wat betreft dit vraagstuk (van voornamelijk armoede en werkgelegenheid) werden sterk beïnvloed door de veranderende verhoudingen tussen politieke en maatschappelijke actoren op het politieke speelveld. De verbinding tussen de kiesrechtkwestie en de sociale kwestie is dan ook goed verklaarbaar. Zie hiervoor o.a. Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 93-103; I. de Haan, *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam 2003) 89-100.
- 22 H. te Velde, 'Van grondwet tot grondwet. Oefenen met parlement, partij en schaalvergroting 1848-1917', in: R. Aerts et al., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen/Amsterdam 1999) 157-161.
- 23 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 134-136.
- 24 Volledige titel: *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* (1945).
- 25 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 345-348.
- 26 Idem, 225-245.

2

De Armenwet van 1854: de onvermijdelijkheid van 'staatstusschenkomst'

In het midden van de negentiende eeuw was de afwezigheid van staatsingrijpen in domeinen die tot de private leefwereld van burgers behoorden, de regel en actief staatsingrijpen de uitzondering. De nieuwe constitutie van 1848 bracht die verhouding tussen staat en burger in beweging door een nieuw politiek speelveld te creëren, waarin het vormgeven van wetgeving voor onderwijs en armenzorg verplicht werd (zogenaamde organieke wetgeving). Immers: 'De lokale oplossingen en pragmatische bestuurlijke compromissen, die op beide terreinen in de eerste helft van de eeuw waren geformuleerd, moesten nu plaats maken voor wettelijke regelingen, dat wil zeggen voor regelingen op nationale, algemene en principiële basis.'¹ Op het gebied van onderwijs en armenzorg ging de transitie van lokaal beheer naar nationaal bestuur gepaard met principieel politiek debat. Dit was zeker ook het geval toen Johan Rudolf Thorbecke in 1851 een wetsontwerp op het armbestuur indiende. Het debat dat volgde en uitmondde in de Armenwet van 1854, biedt een interessante kijk op de waardeopvattingen over de rechtsgrond van (beginnend) staatsingrijpen en het principe van 'volstreekte onvermijdelijkheid' dat daar nog overwegend aan ten grondslag lag.

2.1 De Grondwet van 1848 en het principe van 'volstreekte onvermijdelijkheid'

In artikel 228 van de Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden van 1815 wordt armenzorg opgenomen: 'Als eene zaak van hoog belang

wordt ook het armbestuur en de opvoeding der arme kinderen aan de aanhoudende zorg der Regering bevolen. De Koning doet insgelijks, van de inrigtingen dienaangaande, jaarlijks, een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven.² Om deze bepaling na te komen wordt in 1818 de 'Wet op het domicilie van onderstand' aangenomen, die bepaalt dat het domicilie van onderstand (de plaats waar iemand armlastig is) overeenkomt met de plaats waar hij al vier jaar achter elkaar inwonend is of anders met zijn geboorteplaats. Zo kunnen gemeenten verslag uitbrengen over de omvang en toestand van armoede. In 1822 wordt hieraan per Koninklijk Besluit toegevoegd dat kerkelijke armenzorg tot de publieke onderstand behoort en dus verplicht is tot bedeling van de armlastigen van de betreffende gemeente. In de praktijk voelen de kerkelijke instellingen van liefdadigheid zich echter niet gebonden aan de wet van 1818: 'de kerkelijke armbesturen blijven zich verzetten tegen de onderwerping aan de staat en weigeren jaarlijks opgaven aan de burgerlijke autoriteiten te verstrekken.'³

Vanaf 1840 tekenen zich in het debat over armoede bredere maatschappelijke contouren af. Het wordt duidelijk dat de bestaande publieke armenzorg in moeilijkheden verkeert en dat de verhouding tussen burgerlijk en kerkelijk armbestuur daarbij een grote rol speelt. Eveneens ontstaat langzaam een koppeling van het vraagstuk van armoede aan het vraagstuk van werkgelegenheid. In de wetenschap van de staathuishoudkunde wordt geschreven over de centrale rol van de staat bij het actief bestrijden van werkloosheid en het bevorderen van zedelijke opvoeding en onderwijs, om op die manier de armoede tegen te gaan. Tegelijkertijd gaan er andere staathuishoudkundige en vooral kerkelijke stemmen op die pleiten voor een particulier gerichte aanpak van het armoedeprobleem en voor onthouding van staatsingrijpen op dit domein. Voorstellen voor wetgeving in de richting van meer staatsingrijpen verzanden in de komst van een nieuw staatsbestel in 1848.⁴

De kentering van de politiek in 1848 brengt op meerdere manieren een nieuw perspectief op het armbestuur met zich mee. Ten eerste is er een verandering in de tekst van de Grondwet zelf, waar een plicht tot verdere wetgeving uit voortkomt. Waar in 1815 (en ook na de grondwetswijziging in 1840) armenzorg enkel nog als 'aanhoudende zorg der overheid' bestempeld werd, verklaart de nieuwe grondwet daar bovenop dat het armbestuur voortaan 'door de wet geregeld' zal worden.⁵ Wetgeving op het armbestuur wordt dus organiek: zij vloeit uit de Grondwet voort. Het preciezer definië-

ren van de rol van de staat in dit maatschappelijke domein wordt daarmee min of meer onontkoombaar. In de tweede plaats betekent deze verandering dat armenzorg definitief een vraagstuk van de nationale politiek geworden is, dat in de ruimte van het parlement beantwoord moet worden: 'Bondgenoten in de strijd konden bovendien niet langer in de lokale samenleving gevonden worden, maar moesten zich op nationale schaal met elkaar leren verstaan.'⁶

Deze tweede verandering was door Thorbecke al voorspeld in zijn beroemde essay 'Over het hedendaagsche staatsburgerschap' (1844). Hierin koppelt hij staatsburgerschap aan het universeel stemrecht en het vraagstuk van armoede. Relatief aan het begin van het essay constateert Thorbecke de veranderde verhouding tussen de moderne Nederlandse (rechts)staat en zijn burgers:

*Oneindig dieper, dan te voren, dringt het Staatsgezag in de bijzondere betrekkingen, en meer dan te voren, lossen zich wederkeerig de bijzondere in de algemeene belangen op. (...) Zijn hierdoor burgers in eene tot dusver ongekende afhankelijkheid van de oppermagt gekomen, zo trekt deze wederkeerig zich het bijzonder leven der ingezetenen, hunne veiligheid, huishoudelijke welvaart, zedelijke beschaving, onvergelijklijk meer, dan vroeger, aan.'*⁷

De grondslag van deze verhouding tussen overheid en burger is het staatsburgerschap. Deze verhouding is directer en concreter dan in het oude stelsel van standen en privileges. Om gestalte te geven aan deze 'veel menigvuldiger en inniger gemeenschap, dan voorheen, tusschen overheid en burger' is de verbinding tussen het bijzondere en het publieke van belang: 'Hoe meer het bijzondere in het publiek bestaan werd gemoeid, des te sterker trok het laatste hen tot persoonlijke deelneming. Staatsburgerlijk besef, op iedere wijs geprikkeld, rees van pligt- tot magtgevoel.'⁸

De betrekking van een individu tot de staat zou dus gebaseerd moeten zijn op een algemene grondslag (beschikbaar voor iedereen) in plaats van op bijzondere eigenschappen (voorbehouden aan enkelen). Het staatsbestel dat hieruit voortkomt wordt door Thorbecke geschetst als een 'grootte nationale gemeente, door de leden gezamenlijk besteld'⁹. Om dit mogelijk te maken is het doorvoeren van het *beginsel* van algemeen stemrecht in zijn ogen uiteindelijk onvermijdelijk. Dit betekent niet dat direct aan alle staatsburgers stemrecht toegekend moet worden. Thorbecke is

overtuigd van een verbinding tussen stemrecht en bezit, omdat bezit iets zegt over de mate waarin burgers in staat zijn om hun blik op de juiste manier tot algemene, publieke zaken te verheffen:

In het oog der wet onzer dagen is men zonder bezit niet zelfstandig. Die niet heeft of in zijn onderhoud naauwelijks kan voorzien, hangt van anderen af. Zijn blik, gebonden aan de eigen dagelijksche behoefte, kan zich tot de algemeene zaak niet verheffen. Men wordt geroepen om te stemmen in de onderstelling, dat men een eigen wil hebbe. Hoe zou hij, die niet vrij is, die niet over zooveel uitwendig goed gebiedt om zich zelve te helpen, kunnen regeren? De wet wordt dus, al ontzegt zij het stemmen aan hen, welke de noodige vrijheid missen, het stelsel van algemeene stembevoegdheid niet ongetrouw. Onder één beding echter. Het verkrijgen van een genoegzaam bezit moet doorgaans allen, het moet niet enkel sommigen mogelijk zijn. Wanneer het stemrecht, door wie ook uitgeoefend, het karakter van gemeen recht verliest, om dat van een voorrecht te erlangen, gaat men tegen de streek der heden-daagsche vaart lijnrecht in.¹⁰

Dit brengt Thorbecke bij de vraag hoe in de moderne Nederlandse samenleving bezit verkregen en verdeeld wordt. Hij spreekt kort over het belang van werkgelegenheid (werk is het begin, zij het ‘slechts in zeer bekrompen mate’ van ‘gegoedheid’¹¹) en de kloof tussen armoede en rijkdom. Tot slot benadrukt hij dat de opbouw van een staat, waarin het bijzondere en het publieke verbonden worden in staatsburgerlijke betrekkingen en het beginsel van algemeen stemrecht ‘tracht naar geheele verwezenlijking’, vraagt om nieuwe wetgeving, om een proeve van ‘staatskunst’.¹²

De grondwet van 1848 formaliseert Thorbeckes constatering van een nieuwe verhouding tussen overheid en staatsburgers. Tevens verplicht de wet, zoals hierboven duidelijk werd, tot publieke wetgeving in domeinen die tot dan toe nog grotendeels als particulier golden. De opvatting dat staatsingrijpen alleen in geval van ‘volstreekte onvermijdelijkheid’ geoorloofd is, wordt geconfronteerd met een nieuwe opvatting dat de staat zich zaken als ‘veiligheid, huishoudelijke welvaart en zedelijke beschaving’ (zie hiervoor) moet aantrekken – en deze laatste opvatting wordt met de grondwet van 1848 bovendien van een wettelijk kader voorzien. Dat het vormgeven van de organieke wetgeving tot ingewikkelde kwesties zou leiden, voorspelde Thorbecke echter ook zelf al: ‘Maar al gelooven wij het

beeld reeds te ontwaren in de verte, de weg daarheen is nog in vele opzigten duister.¹³

2.2 De totstandkoming van de Armenwet (1851-1854)

De eerste stap op die 'duistere weg' zet Thorbecke als minister van Binnenlandse Zaken als hij op 1 oktober 1851 een ontwerp voor een wet op het armbestuur indient. Het ontwerp stelt dat *alle* instellingen van weldadigheid (burgerlijke, kerkelijke en bijzondere) onder het domein 'armbestuur' vallen en dus door de wet geregeld moeten worden. Dit brengt onder andere de verplichting tot het jaarlijks opgeven van begrotingen en rekeningen met zich mee. De plaats van het domicilie van onderstand blijft ongewijzigd: daar waar men vier jaar woonachtig is of anders de geboorteplaats. Verder wordt voorgesteld dat alleen armlastigen die niet bij een kerkelijk of bijzonder armbestuur kunnen aankloppen, van het burgerlijk armbestuur gebruik mogen maken. In de Memorie van Toelichting wordt uitgelegd dat de gehele armenzorg op basis van de grondwet in principe als publieke dienst beschouwd zou kunnen worden. Kerkelijke en bijzondere instellingen krijgen daarom niet alleen de vrijheid toegekend, maar ook de verplichting opgelegd om voor hun eigen armen te zorgen. In navolging van de Grondwet wordt benadrukt dat een algemeen gestuurd beleid de meest effectieve en wenselijke manier is, om het probleem van armoede te bestrijden.¹⁴ Dit standpunt is duidelijk terug te horen in de woorden van Thorbecke ter verdediging van het ontwerp in de Tweede Kamer:

Ik beweer integendeel, dat een beschaafde staat wel degelijk verplicht is, te zorgen zooveel mogelijk, dat zijne leden niet van gebrek omkomen. (...) Reeds de afscheiding van de armen naar de geloofsbelijdenissen belet, in den algemeenen maatschappelijken strijd tegen de armoede, die eenparige, die groote maatregelen, zonder welke de nederlaag zeker is.¹⁵

Het debat over het wetsontwerp-Thorbecke wordt principieel en vanuit verschillende perspectieven gevoerd. Vanuit het perspectief van de staathuishoudkunde keuren Tydeman en Heemskerk het wetsontwerp overwegend goed. Een ingewikkeld punt in hun ogen blijft wel het onderbrengen van

armlastigen bij de burgerlijke armbesturen. In het wetsvoorstel is dat een optie (het burgerlijk armbestuur mag ook behoeftigen afwijzen), terwijl het in de ogen van deze staathuishoudkundigen – op basis van staatsburgerschap – het basisprincipe had moeten zijn: ‘Men had nog maar één stap te doen, om alle behoeftigen bij de burgerlijke armbesturen armlastig te verklaren, voor zoover geen ander goedvindt ze te ondersteunen; uit welk eenvoudig beginsel dan zoude zijn voortgevloeid de noodzakelijkheid van een burgerlijk armbestuur in iedere gemeente.’¹⁶ Dat had een krachtig stelsel van armbesturen opgeleverd, waarbinnen het algemeen belang van het bestrijden van armoede niet langer door liefdadigheidsinstellingen, maar door werkelijke staatszorg behartigd zou worden.¹⁷

Uit confessionele hoek wordt het wetsontwerp van binnen en buiten de politiek bedolven onder kritiek. Antirevolutionair politicus Groen van Prinsterer zag in een verplicht staatsingrijpen groot gevaar voor de kerkelijke armenzorg. Hij stelt in de Tweede Kamer:

*Niemand heeft tegenover den Staat het REGT om te leven. [...] De behoeftige heeft aanspraak op medelijden en een onbarmhartig oordeel zal gaan over hem, die geene barmhartigheid gedaan heeft; maar een regt van leven tegenover den staat loopt op de vernietiging van Christelijke liefdadigheid uit.*¹⁸

De tegenstelling van wet en liefde wordt ook door theoloog en predikant C.H. van Herwerden in hoogdravende woorden verkondigd: ‘Maar eene armbelasting blijft het donker verschiet, wanneer men de diakoniën door wetten in de hartader aantast, en hare bron, de liefde, stopt! De Wetgever wil de beek leiden, en verstoort daarbij de bron. Hij wil de plant snoeien, en wondt haar in den wortel.’¹⁹ Burgerlijke armbesturen kunnen op goede wijze een deel van de zorg voor de armen op zich nemen, maar daarbuiten moet de zorg op basis van ‘liefde’ werkzaam blijven. Van Herwerden is bovendien van mening dat het wetsontwerp fundamenteel strijdig is met het grondrecht op de vrijheid van godsdienst en vindt het dus onacceptabel dat kerkelijke armbesturen zich ook maar op enigerlei wijze aan burgerlijke (publieke) voorschriften moeten onderwerpen. De Kerk en haar instellingen dienen buiten de wetgeving gesteld te worden – en indien die vrijheid geschonden wordt, is er sprake van een ‘wezenlijke en hoogst onwenselijke revolutie’, aldus Van Herwerden.²⁰ Als armenzorg een publieke dienst wordt, zo besluit hij zijn betoog op dramatische toon,

wordt Nederland een land waar de liefde strafbaar is²¹. Alle armenzorg is dan immers

*(...) eene verplichte zorg dus, een verplicht bestuur, alles volgens regels en wetten, met poenaliteit, zoo als 't behoort! Wat zal er dan van het werk der liefde worden? Maar neen, het zal dan ook geen werk der liefde meer zijn. 't Zal dan worden eene dienst, waarin men wel niet anders zal kunnen voorzien, dan door eene armbelasting. Alle vrije weldadigheid, alle liefdebetooning zal dan misdaad zijn, want men zal dan iets doen, wat de Staat, bij wijze van publieke dienst, zich alleen heeft voorbehouden.*²²

De behandeling van het wetsontwerp-Thorbecke in de Tweede Kamer verzandt in het tumult van de Aprilbeweging in 1853.²³ Het kabinet valt en het wetsvoorstel verdwijnt van tafel. In december 1853 dient Gerlach van Reenen, de minister van Binnenlandse Zaken in het nieuwe kabinet-Van Hall, een gewijzigd voorstel in. De belangrijkste vraag die het nieuwe kabinet zich gesteld heeft, zo begint de Memorie van Toelichting, is in hoeverre de wettelijke voorschriften ook van toepassing zijn op kerkelijke en bijzondere armbesturen.²⁴ Het antwoord daarop luidt dat 'een verschil van wetgeving met opzigt tot het kerkelijk armbestuur' volgens de regering op grond van de scheiding van kerk en staat logisch is.²⁵ De belangrijkste wijziging zit daarom in de artikelen 20 en 21 van het tweede hoofdstuk in het wetsvoorstel-Van Reenen. Hierin wordt de armenzorg expliciet overgelaten aan de kerkelijke en bijzondere armbesturen. Armbestuur van staatswege is alleen op die plekken gewenst en toegestaan waar kerkelijke en bijzondere zorg uitblijft. Dit wordt expliciet vastgelegd als het principe van 'volstreckte onvermijdelijkheid' voor staatsingrijpen.²⁶ Kerkelijke armbesturen zijn in principe ook alleen onderworpen aan hun eigen voorschriften. Wat wel blijft, is de verplichting van de kerkelijke en bijzondere instellingen tot 'mededeeling van hare inrigting en haar bestuur', omdat de regering anders niet aan haar verplichting tot jaarlijkse verslaglegging kan voldoen.²⁷ Eveneens ongewijzigd blijft de bepaling van de plaats van het domicilie van onderstand: 'De burgerlijke gemeente waartoe, bij het ontstaan der behoefte, de plaats behoort waar de arme is geboren, is zijn domicilie van onderstand.'²⁸ Ondanks de blijvende kritiek wordt dit over het algemeen zachtere en minder dwingende voorstel door beide Kamers aangenomen. Op 28 juni 1854 wordt de Wet tot regeling van het armbestuur

in het Staatsblad afgekondigd.²⁹ De uiteindelijke wet is grotendeels een formalisering van de bestaande verhoudingen. Een principiële stap in de kwestie van 'staatsusschenkomst', zoals door Thorbecke gewenst, is in het debat wel onder woorden gebracht, maar blijft *de jure* nog uit. Of, zoals Piet de Rooy het stelt: 'Dit betekende dat behoeftige Nederlanders dus in eerste instantie lid van een kerkgenootschap waren en pas in tweede instantie staatsburger.'³⁰

Na het doorvoeren van de Armenwet van 1854 raakt het debat allerm minst verstomd. Al snel blijkt dat de wet zijn doel voorbijschiet: gemeenten krijgen – tegen het uitgangspunt van de wet in – steeds meer een hoofdrol in plaats van een bijrol in de zorg voor de armen. Kerkelijke en bijzondere armenfondsen groeien ook wel, alleen loopt hun groei niet evenredig aan de enorme groei van de burgerlijke armenzorg. De kosten voor armenzorg van staatswege rijzen binnen de kortste keren de pan uit. In tijdschriften, op congressen en in jaarverslagen blijkt keer op keer dat de Armenwet in de praktijk een teleurstelling is.³¹ Een voorbeeld hiervan is het werk van mr. G.A. IJssel de Schepper, gedeputeerde bij de Provinciale Staten van Overijssel. Hij beoordeelt de werking van de Armenwet als 'onregmatig', 'ondoeltreffend' en 'hoogst nadeelig'. Een belangrijk probleem schuilt zijns inziens in de onrechtmatige grondslag van het domicilie van onderstand:

Tusschen de ingezetenen van het geheele rijk en ook tusschen de ingezetenen van de zelfde gemeente, bestaat een staatsregterlijk verband, waardoor men hen verplichten kan tot onderlinge hulp en bijstand, tot elkanders welvaart en veiligheid bij te dragen en de lasten daarvan te dragen. Maar zoodanig staatsregterlijk verband bestaat niet tusschen de gemeente en allen die daar, wel is waar, geboren zijn, doch over het geheele rijk verspreid wonen; de gemeente kan hun geene geldelijke lasten opleggen, kan van hen geene persoonlijke diensten vorderen, en is bij gevolg ook niet verplicht noch bij machte, om voor hunne veiligheid en welvaart te zorgen.(...) De wetgever heeft mitsdien door de geboorteplaats ook voor de niet inwonenden als domicilie van onderstand aan te wijzen, zich aan onregt en willekeur schuldig gemaakt.'³²

Omdat de kerkelijke armbesturen bij het bepalen van het domicilie van onderstand wél inwoning als basisprincipe hanteren, raakt de verhouding tussen kerkelijke en burgerlijke armenzorg nog verder ontregeld.

De organisatorische en financiële chaos wordt bovendien nog versterkt door het stelsel van restitutie, waarmee uitgekeerde armengelden op andere gemeenten of kerkelijke besturen kunnen worden verhaald.³³ Dit leidt, in de woorden van Goedmakers, tot ‘ondersteunen uit andermans beurs’.³⁴

Hoewel de jaarverslagen al vanaf 1856 pessimistisch van toon zijn, wordt de Armenwet pas in 1869 voor het eerst gewijzigd. De geboorteplaats als het domicilie van onderstand van de armlastige wordt gewijzigd in de daadwerkelijke verblijfplaats. De overige beginselen blijven ongewijzigd. Wel komt er meer aandacht voor een deugdelijke uitvoering van de burgerlijke armenzorg, omdat inmiddels is gebleken dat, ondanks het principe van volstreckte onvermijdelijkheid, de zorg voor de armen nooit helemaal aan kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid kan worden overgelaten.³⁵

2.3 Het dilemma van particulariteit

Vanaf het moment dat wetgeving op het armbestuur een organiek karakter krijgt, ontstaat de noodzaak om de rol van de staat expliciet te definiëren: wat moet er bij wet geregeld worden? En welke rol krijgt de wetgever in de uitvoering van die wettelijke regeling? Armenzorg en onderwijs, de eerste maatschappelijke domeinen waarvoor de aanzet tot organieke wetgeving in de Grondwet wordt vastgelegd, worden daarmee kwesties van staatspolitiek. Het toenmalige uitgangspunt voor staatsingrijpen, het principe van volstreckte onvermijdelijkheid, komt daarmee in een ander daglicht te staan. Dat betekent niet dat het principe op zich niet meer geldig is – het is tenslotte een passende beschrijving van de verhouding tussen staat en particuliere organisatie zoals die halverwege de negentiende eeuw bestond. Het betekent echter ook dat het principe vanaf 1848 expliciet onderschreven of expliciet afgewezen dient te worden: het ingrijpen van de staat of juist het onthouden daarvan wordt gekoppeld aan (al dan niet bestaande) wettelijke bevoegdheden, die een bindend karakter hebben en in formeel-juridische en morele zin gelegitimeerd dienen te worden. Kortom: staatsingrijpen in de maatschappelijke domeinen van armenzorg en onderwijs wordt een thema met een rechtsstatelijk karakter, omdat de nieuwe politieke ruimte en de nieuwe Grondwet eisen dat de verhouding tussen staat en particuliere organisatie op die domeinen bij wet – en dus bindend – geregeld wordt.³⁶

De botsende opvattingen die horen bij het debat over de Armenwet tonen het dilemma van particulariteit in meest basale vorm. In het ontwerp-Thorbecke wordt het principe van volstreekte onvermijdelijkheid voorzichtig losgelaten. Armenzorg wordt in zijn geheel als een publieke dienst beschouwd, waarvoor de staat verantwoordelijkheid draagt. Om gehoor te geven aan die taak zou de staat inspraak en inzicht in de zorg door kerkelijke en bijzondere organisatie mogen gaan opeisen. In tegenstelling tot de houding ten opzichte van de Wet op het domicilie van onderstand (1818) zijn de kerkelijke en bijzondere armbesturen zich er terdege van bewust dat ze in dit nieuwe rechtsstatelijke kader de wet niet zomaar met voeten kunnen treden. Hun felle kritiek pleit voor handhaving van het principe van volstreekte onvermijdelijkheid en houdt vast aan kerkelijke en bijzondere armenzorg als particuliere zorg, die zich buiten bereik van enige wettelijke bevoegdheid van staatsingrijpen bevindt. Hun kritiek heeft effect: in de Armenwet van 1854 is het principe van volstreekte onvermijdelijkheid expliciet opgenomen als 'juiste' beschrijving voor de verhouding tussen staats- en particuliere zorg.

Deze casus laat zien dat het idee van staatsingrijpen als zodanig, ondanks de nieuwe grondwettelijke bepalingen, halverwege de negentiende eeuw nog verre van alom geaccepteerd was. Bij beginnende staatsbemoening met maatschappelijke domeinen als armenzorg en onderwijs komt het dilemma van particulariteit vooral in principiële zin aan de oppervlakte: er heerst grote huiverigheid ten aanzien van staatsingrijpen in domeinen die voorheen grotendeels particulier georganiseerd en beheerd werden.³⁷ De uiteindelijke verdeling van verantwoordelijkheid tussen staat en particulier initiatief op het gebied van armenzorg is dus een concrete uitkomst van een veel principiële debat over staatsingrijpen. Dit principiële debat toont tevens het dilemma van rechtsstatelijkheid in zijn oorsprong: de constitutionele taakstelling voor de staat op het gebied van armenzorg botst met de vrijheid van particuliere organisaties om de armenzorg naar eigen inzicht te organiseren. Het voldoen aan de grondwettelijke taakstelling brengt een grotere aanwezigheid van de staat in het individuele domein met zich mee – en dat terwijl juist in dit domein de burger op basis van zijn grondrecht op vrijheid door rechtsstatelijke principes als het legaliteitsbeginsel tegen een te groot staatsingrijpen beschermd heet. Hoewel het principe van volstreekte onvermijdelijkheid in de Armenwet van 1854 nog als formele rechtsgrond wordt gehandhaafd,

was de neiging van de staat om de uitvoering van ‘verzorging’ naar zich toe te trekken in het eerste wetsvoorstel al duidelijk zichtbaar. De verdere ontwikkeling van sociale wetgeving – oftewel de totstandkoming van bindende overheidsbemoeyenis met maatschappelijke domeinen binnen het kader van de rechtsstaat – wordt door verschillende uitwerkingen van dit onderliggende dilemma van rechtsstatelijkheid gekenmerkt, zo tonen ook de volgende hoofdstukken. Roebroek en Hertogh bevestigen deze wisselwerking tussen het dilemma van particulariteit (uitvoeringskwestie) en het dilemma van rechtsstatelijkheid (principiële debat) in de ontwikkeling van de sociale politiek met de volgende woorden:

Het zijn uiteindelijk de krachtsverhoudingen tussen de diverse maatschappelijke en politieke actoren, en ook de concrete uitwerking die deze geven aan de meer principiële opties inzake de verhouding tussen staat en maatschappij en de verdeling van verantwoordelijkheid tussen maatschappij en individu die de specifieke richting bepalen waarin de sociale politiek vorm krijgt.³⁸

Noten

- 1 De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*, 52.
- 2 Grondwet 1815 – Art. 228: Versies van de Nederlandse grondwet sinds 1798 op www.denederlandsegrondwet.nl.
- 3 Roebroek en Hertogh, *‘De beschavende invloed des tijds’*, 51-54, citaat op pagina 52f.
- 4 De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*, 70-74; Roebroek en Hertogh, *‘De beschavende invloed des tijds’*, 53-56. Zie voor een pleidooi vóór staatsingrijpen o.a. H.W. Tydeman, J.W. Tydeman en J. Heemskerck, *Denkbeelden omtrent eene wettelijke regeling van het armwezen in Nederland* (1850); een pleidooi voor staatsonthouding is onder meer verwoord door A. Mackay in zijn reactie op dat werk van Tydeman (et al.) in hetzelfde jaar.
- 5 Grondwet 1848 – Art. 195: Versies van de Nederlandse grondwet sinds 1798 op www.denederlandsegrondwet.nl. Hetzelfde geldt overigens voor het openbaar onderwijs. Daar wordt tevens aan toegevoegd dat er ‘overal in het Rijk van overheidswege voldoende openbaar lager onderwijs gegeven [wordt]’ (zie Grondwet 1848 – Art. 194).
- 6 De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*, 52.

- 7 J.R. Thorbecke, 'Over het hedendaagsche staatsburgerschap', in: idem, *Historische Schetsen* (Nijmegen 1872) 86-87.
- 8 Idem, 88.
- 9 Idem.
- 10 Thorbecke, 'Over het hedendaagsche staatsburgerschap', 94.
- 11 Idem.
- 12 Idem, 95-96.
- 13 Idem, 88.
- 14 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 58; H.J.P.J. Goedmakers, 'De periode van 1854 tot 1912', in: J.C. van Dam et al., *Honderd jaren Armenwet 1854-1954. Maatschappelijke zorg in historisch perspectief* (Alphen a/d Rijn 1955) 82-90.
- 15 Geciteerd in: P. de Rooy, 'Armenzorg in Nederland', in: B. Kruithof et al. (red.), *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs. Inleiding, bronnen, onderzoek* (Nijmegen 1982) 97.
- 16 H.W. Tydeman, J. Heemskerk Az. en J.W. Tydeman, *Het ontwerp van wet op het armbestuur van 1851, beschouwd door de schrijvers der 'Denkbeelden omtrent eene wettelijke regeling van het armwezen in Nederland* (Amsterdam 1952) 69. De gevolgen van het nalaten van deze stap zijn in de ogen van de auteurs drieledig: 'Zij is genoodzaakt het subsidiestelsel te laten bestaan, om de Diakoniën in staat te stellen, tot hetgeen men haar als pligt toerekent; Zij verplicht de Diakoniën in één geval (dat van betwiste armlastigheid) tot restitutie van verleenden onderstand; en Zij veroorlooft, ja in gewone gevallen verplicht zij zelfs den burgerlijken armverzorger, om den behoeftige af te wijzen, die bij een kerkelijk armbestuur in de gemeente armlastig is, ofschoon hij bij dat kerkelijk bestuur, wegens redenen van kerkelijke tucht b.v., of ook zonder aannemelijke redenen, weigering ondervindt.' Dit laatste is niet acceptabel, omdat het dwingt tot overtreding van het verbod op bedelen. Deze 'hardheid en onregtvaardigheid moet en mag de wetgever niet willen.' (zie: Tydeman et al., *Het ontwerp van wet op het armbestuur van 1851*, 69-70).
- 17 Zie voor dit basisdenkbeeld van armenzorg als staatszorg: idem, 3-4, 16-20, 83.
- 18 Geciteerd in: P. de Rooy, 'Armenzorg in Nederland', 97.
- 19 C.H. van Herwerden Chz., *De kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid tegen de voorgedragene armwet verdedigd* (Groningen 1851) 4.

- 20 Van Herwerden, *De kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid tegen de voorgedragene armwet verdedigd*, 25-35. In zijn letterlijke woorden op pagina 35: 'Worden deze [regten] geschonden, dan kan dit wel in wettelijken vorm geschieden, maar dan grijpt er in het wezen der zaak eene revolutionaire handeling plaats.'
- 21 Idem, 89-90.
- 22 Idem, 89.
- 23 De Aprilbeweging van 1853 kwam tot stand als gevolg van de vrijheid van godsdienst zoals vastgelegd in de Grondwet van 1848. Tot die tijd was het de katholieke geloofsgemeenschap in Nederland niet toegestaan om bisschoppen te benoemen en een hiërarchische kerkorganisatie op te bouwen. De nieuwe Grondwet maakte aan dit verbod een einde. De paus kondigde daarom in 1853 het herstel van de Nederlandse bisschoppelijke hiërarchie aan. De protesten uit protestantse hoek escaleerden snel, zeker toen de koning zich bij hen aansloot. Op basis van dit conflict over de uitwerking van de Grondwet tussen koning en kabinet, bleef het kabinet-Thorbecke niets anders dan ontslag. Zie o.a.: De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*, 62-70; Te Velde, 'Van grondwet tot grondwet', 104-108.
- 24 Mr.W. Francken (red.), *Wet van den 28. Junij 1854 (Staatsblad N° 100) tot regeling van het armbestuur, met de daarover, vooral in den Tweede Kamer der Staten-Generaal, gewisselde stukken gehoudene beraadslagingen* (Nijmegen 1854) 1.
- 25 Idem, 2.
- 26 Idem, zie hoofdstuk 2 Artikel 20: 'De ondersteuning der armen wordt, behoudens verdere bepalingen dezer afdeeling, overgelaten aan de kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid.' en hoofdstuk 2 Artikel 21: 'Geen burgerlijk bestuur mag onderstand verlenen aan armen dan na zich voor zoover mogelijk, te hebben verzekerd, dat zij dien niet van kerkelijke of bijzondere instellingen van weldadigheid kunnen erlangen, en dan slechts bij volstrekke onvermijdelijkheid'.
- 27 Idem, 3.
- 28 Idem, hoofdstuk 2 Artikel 27.
- 29 Te Velde, 'Van grondwet tot grondwet', 107; Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 59-60; De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*, 73-76; Goedmakers, 'De periode van 1854 tot 1912', 92-100.

- 30 De Rooy, *Republiek van Rivaliteiten*, 67.
- 31 Goedmakers, 'De periode van 1854 tot 1912', 100-109; Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 61-63.
- 32 Mr. G.A. IJssel de Schepper, *Het onregmatige, ondoeltreffende en hoogstnadelige der Armenwet, in hare bepalingen omtrent het domicilie van onderstand* (Zwolle 1861) 7-8.
- 33 Idem, 1-48.
- 34 Goedmakers, 'De periode van 1854 tot 1912', 103.
- 35 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 61-63.
- 36 De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*, 51-62; Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 95-103.
- 37 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 114.
- 38 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 114.

3

De Ongevallenwet (1901): de eerste sociale verzekeringswet

Naast het debat over het armoedevraagstuk ontstaat in de laatste decennia van de negentiende eeuw een politiek debat over de rechtsorde van de arbeid: de sociale kwestie. Lange tijd werd de omgang met de arbeidsrisico's van de moderne industriële samenleving privaatrechtelijk – of in het geheel niet – georganiseerd. De stap naar publiekrechtelijke voorzieningen werd uiteindelijk rond de eeuwwisseling gemaakt: het kabinet Pierson/Goeman Borgesius (1897-1901) voerde op nationale schaal een aantal ingrijpende sociale wetten door. Naast de Woningwet, de Leerplichtwet, de Kinderwetten en de Gezondheidswetten, werd een begin met een stelsel van sociale verzekering van arbeidsrisico's gemaakt. De Ongevallenwet (1901) staat te boek als de eerste sociale verzekeringswet die Nederland kende.¹ In dit hoofdstuk wordt de politieke context geschetst waarin de Ongevallenwet tot stand kwam. Zo wordt duidelijk voor welk probleem deze wet als een oplossing moest dienen en welke argumenten door voor- en tegenstanders van algemene, verplichte wetgeving op het gebied van sociale verzekering gebruikt werden. Zoals zal blijken, zijn hierbij vooral de botsende ideeën over de rechtsgrond van (beginnend) staatsingrijpen en de zeggenschap over de uitvoering van belang. Zowel in de aanloop naar de Ongevallenwet als bij de doorvoering ervan speelt het dilemma van particulariteit volop.

3.1 De aanloop naar het wettelijk verzekeren van arbeidsrisico's

De belangstelling van de samenleving, het bedrijfsleven en uiteindelijk de overheid voor de gevolgen en risico's van industriële arbeid groeide fors in de laatste decennia van de negentiende eeuw. Als oorzaak hiervoor worden

in de literatuur drie veranderingen aangedragen. Ten eerste veranderde in deze periode de visie op armoede. De prijs die de samenleving voor de industrialisatie betaalde (o.a. de verslechtering van arbeids- en leefomstandigheden) kwam steeds duidelijker aan de oppervlakte. Bestaande armenzorg en lokale liefdadigheidsinstellingen konden de toestroom van de grote groep armen nauwelijks verwerken.² Langzaam werd duidelijk dat veel armoede een gevolg was van werkloosheid en/of arbeidsongeschiktheid.³ Echter, voordat armoede als maatschappelijke kwestie in plaats van als lotsbeschikking begrepen kon worden, moesten 'de tegenslagen in het arbeidersbestaan eerst opgevat worden als terugkerende en onafscheidelijke aspecten van de industriële productiewijze, die de meerderheid van de arbeiders in de moderne samenleving troffen.⁴ Een kwestie van besef, aldus socioloog Abram de Swaan.⁵ Gedurende dit proces van maatschappelijke bewustwording werd arbeidsongeschiktheid, veroorzaakt door (tijdelijke) invaliditeit, ziekte of ouderdom, al snel tot de eerste, meest concrete tegenslag van het arbeidersbestaan bestempeld. Bedrijfsongevallen rond machines op de werkvloer, een belangrijke oorzaak van arbeidsongeschiktheid, eisten een groeiende maatschappelijke aandacht op. Hiervan getuigen onder andere de eerste particuliere ongevallenverzekering van de Nederlandsche Gist- en Spiritusfabriek in Delft in 1878 en de oprichting van de Nederlandsche Vereeniging tot Voorkoming van Ongelukken in Fabrieken en Werkplaatsen in 1890.⁶

Naast het toenemende bewustzijn van de werkelijkheid van arbeidsrisico's was in de tweede plaats een veranderende visie op maatschappelijke stabiliteit waarneembaar. De verandering vond vooral plaats vanuit het perspectief van de burgerlijke elite. In zijn perceptie waren de effecten van de industrialisatie niet alleen schadelijk voor de arbeiders zelf, maar ook voor de samenleving als geheel – en dus voor de elite zelf. Het ging de elite bijvoorbeeld om het gebrek aan hygiëne in de steden met epidemieën als gevolg of om de onrust die veroorzaakt werd door stakingen of arbeidersrellen. Naarmate dit besef groeide, zocht de burgerlijke elite steeds actiever naar nieuwe institutionele oplossingen en hervormingen om de maatschappelijke stabiliteit te waarborgen.⁷

Ten derde veranderden de onderlinge verhoudingen van verschillende maatschappelijke groepen. In de literatuur wordt in dit kader gewezen op de opkomst van vakbonden, werkgeversorganisaties en politieke arbeiderspartijen.⁸ Feit is inderdaad dat de arbeidersklasse in de tweede helft van

de negentiende eeuw enorm aan omvang, geldingskracht en inspraak won. De organisatie van dit deel van het Nederlandse volk ging niet aan het debat over sociale wetgeving vooraf, maar ontwikkelde zich veel meer hand in hand met de groeiende aandacht voor sociaal beleid op nationale schaal. Deze wisselwerking werd bovendien versterkt door de geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht. Zoals De Swaan het begin van de sociale arbeidswetgeving in Nederland kenschetst: 'De vroege geschiedenis van het sociale beleid valt samen met de eerste partijvorming en het ontstaan van vakbonden en werkgeversorganisaties. Het sociale vraagstuk bleek als een belangrijke stimulans voor organisatie te fungeren, te meer nadat in 1897 het kiesrecht was uitgebreid en ook "de in zijn stand gezeten werkmán" mocht stemmen.'⁹ Een kanttekening hierbij is dat een deel van de moeilijkheden bij het doorvoeren van de Ongevallenwet juist voortkwam uit het gebrek aan vooroverleg tussen staat, werknemers- en werkgeversorganisaties (zie verderop).¹⁰ In dit opzicht bleef de wisselwerking tussen de verschillende politieke en maatschappelijke actoren dus steken bij een impuls tot organisatie en het besef van de komst van nieuwe spelers op het politieke speelveld.

De vertaling van de veranderde visies en verhoudingen naar een concreet debat op het niveau van de nationale politiek voltrok zich in een aantal stappen, zo stellen Roebroek en Hertogh:

Het is op het lokale niveau dat nieuwe uitdagingen en problemen ten gevolge van economische, conjuncturele en demografische ontwikkelingen het sterkst worden waargenomen en vragen rond aanpassing en vernieuwing van de sociale politiek het duidelijkst naar voren treden. De debatten rond de armenzorg en iets later ook de sociale verzekering geven uitdrukking aan een proces van nationalisering van de lokale sociale politiek. Stap voor stap krijgt de transformatie van het 'lokale' naar het 'nationale' vorm.¹¹

Een eerste stap heeft te maken met de invloed uit het buitenland. Niet alleen in Nederland, maar ook in Duitsland, Engeland en Frankrijk werd aan het einde van de negentiende eeuw een begin gemaakt met een algemene sociale verzekering. Vooral het Bismarck-model van de *Unfallversicherung* – de eerste nationale en verplichte verzekering in Europa, definitief doorgevoerd in 1884 – trok de aandacht van Nederlandse politici, wetenschappers en ondernemers. Het via staatsdwang opleggen van sociale verzekeringen

aan alle werknemers moest de arbeidersbeweging beteugelen en haar aan het regime binden en dit moest tot maatschappelijke rust leiden.¹² Andere buitenlandse impulsen voor het nationale debat over arbeidsongevallen en sociale verzekering kwamen voort uit de Nederlandse deelname aan internationale congressen over het thema, zoals in Bern (1891) en in Milaan (1894).¹³

Een tweede stap in het vertalen van lokale uitdagingen en problemen naar het niveau van de nationale politiek komt uit de politiek zelf. Zo is vanaf de late jaren 1880 in de liberale politieke standpunten, in tegenstelling tot eerdere politieke programma's, een toenemende aandacht voor sociale wetgeving vast te stellen.¹⁴ De Liberale Unie publiceert in 1886 een serie geschriften over sociale vraagstukken. In een daarvan pleit J. Th. Mouton uit zorg over 'de verwaarlozing der levende arbeidskrachten' voor een aantal maatregelen op het gebied van gezondheid en veiligheid van arbeiders. Hij spreekt over het belang van lucht en licht in de werkplaatsen, het voorzien in goede huisvesting en de noodzakelijke aanpak van de gevaren rondom de fabrieksmachines. Mouton stelt dat werkgevers en werknemers er onderling niet uit zullen komen. Hij meent daarom dat een 'verbetering der toestanden, waarover hier gehandeld wordt, niet verkregen kan worden, dan met behulp des wetgevers'. De vorm, die hij voor dergelijke wetgeving kiest, bestaat uit het wettelijk voorschrijven van gezondheids- en veiligheidseisen en het instellen van inspecteurs van staatswege om het naleven ervan te controleren. Deze vorm van staatsinmenging, zo stelt Mouton, hoeft geen schrikbeeld te zijn: 'Wanneer de inspectie in ons land in het leven zal zijn geroepen, zal het niet lang duren, of zij zal ook hier gelijk elders, niet alleen door de werklieden, die daardoor rechtstreeks aan lichaam en geest zullen gebaat worden, maar ook de overgrootste meerderheid der werkgevers als een zegen worden beschouwd.'¹⁵

Ook uit confessionele hoek is een kentering van de politieke waarden zichtbaar. Hoewel de uitgangspunten van soevereiniteit in eigen kring (protestanten) en subsidiariteit (katholieken) gehandhaafd blijven, komt er principiële ruimte voor sociale wetgeving. Zo spreekt Abraham Kuyper op het eerste Christelijk Sociaal Congres (1891) de wens uit om de onhoudbaarheid én oplosbaarheid van de sociale toestand in te zien:

Immers wie van een SOCIALE QUAESTIE spreekt, bedoelt hiermee in den algemeensten zin, dat er ernstige twijfel is gerezen aan de deugdelijkheid van het

maatschappelijk gebouw, waarin we wonen; en dat er dientengevolge in de publieke opinie strijd wordt gevoerd over de hechtere grondslagen, waarop een doelmatiger maatschappelijk gebouw, en dat beter bewoonbaar, valt op te trekken.¹⁶

Wat betreft de arbeidsomstandigheden pleit Kuyper voor het recht van elke arbeider om een aanklacht in te dienen tegen 'een maatschappelijke inrichting, die hem zoo pijnlijk derven doet, wat de ordonnantie eender Goddelijke barmhartigheid voor hem besteld had'.¹⁷ De overheid moet 'de arbeid' de mogelijkheid geven, zich zelfstandig te organiseren en voor zijn rechten op te komen. De nadruk op particuliere organisatie blijft dus ook bestaan. Staatshulp in de vorm van 'stoffelijkheden' moet gering blijven: 'Blijvend heil schuilt voor volk en vaderland, en zoo ook voor onzen arbeidersstand, alleen in een krachtig *eigen initiatief*'.¹⁸

Eveneens in 1891 verschijnt de pauselijke encycliek *Rerum Novarum*, waarin de paus zich uitspreekt over de maatschappelijke arbeidstoestan- den, met in het bijzonder aandacht voor het ongevallenvraagstuk. In het document wordt expliciet een beroep gedaan op de plicht van de staat om in te grijpen in de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden. Dat officiële wetgeving hiervoor een geschikt middel is, wordt door het *Rerum Novarum* erkend. Tegelijkertijd zit daaraan een duidelijke grens: 'De wet moet name- lijk niet meer willen regelen noch verder gaan, dan nodig is voor het herstel der nadelen of het afweren van het gevaar'.¹⁹ Om recht te doen aan de ver- schillen tussen en binnen sectoren moet de overheid het oordeel niet altijd zelf vellen, maar bijvoorbeeld overlaten aan verenigingen ter plaatse. Pas als de rechten van het individu (en dus de rechtvaardigheid als zodanig) in gevaar komt, moet van staatswege worden ingegrepen: 'De rechten, wie ze dan ook bezit, moeten nauwgezet gehandhaafd worden: en door onrecht tegen te gaan en te straffen moet de openbare macht zorg dragen, dat ieder in het bezit blijft van het zijne'.²⁰ Kortom, ook binnen de officiële katholieke opvatting komt er ruimte voor staatsinmenging, zij het binnen (religieuze) grenzen.²¹

Een derde stap in de nationalisering en politisering van het sociale verzekeringsvraagstuk speelt zich af in de wetenschap en de publieke opinie. Niet alleen besteden dagbladen steeds meer aandacht aan de omgang met arbeidsongevallen, werkloosheid en armoede, ook verschij- nen er tal van wetenschappelijke adviezen en rapporten omtrent deze thema's.²² Bijzondere aandacht verdient de ontwikkeling van het juridische

perspectief. In 1887 belegde de Nederlandse Juristen Vereeniging een bijzondere vergadering over twee preadviezen uit datzelfde jaar. De vraag die centraal staat luidt: 'Is het wenschelijk, ten bate der arbeiders dwangverzekering in te voeren, voor zoover het betreft de gevolgen van ongelukken in de uitoefening van het bedrijf ondervonden?'²³ Hoewel er verschillende standpunten circuleren, wordt er door de meerderheid op aangedrongen om de werkgevers te verplichten hun werknemers te verzekeren tegen ongevallen – en dit beginsel bij wet vast te leggen. De aanwezige juristen achten verplichte verzekering bovendien 'in overeenstemming met het rechtsbewustzijn; want er gebeurt geen ongeluk, dat de couranten vermelden, of het rechtsbewustzijn spreekt luide; algemeen hoort men zeggen: daar behoorde schadevergoeding gegeven te worden.'²⁴

De rechtsgrond die hierbij hoort, en aan het einde van de negentiende alom aanvaard wordt, is die van het *risque professionnel*. Dit principe gaat uit van aansprakelijkheid van de werkgever voor de geldelijke gevolgen van alle arbeidsongevallen. Steeds meer raakte men ervan overtuigd, dat in de moderne industriële arbeidsomgeving het risico op bedrijfsongevallen door het bedrijf gedragen moest worden.²⁵ Dit *risque professionnel* staat haaks op de Nederlandse arbeidswetgeving tot 1880, waarin de bewijslast van aansprakelijkheid op de schouders van de werknemer rustte. Hij moest aantonen dat het ongeluk te wijten was aan een onrechtmatige daad van zijn werkgever (of een van diens ondergeschikten). Tijdens de procesvoering kreeg de werkgever bovendien de kans het tegendeel te bewijzen. Terecht constateert jurist W. De Vries dat 'deze beide punten, gevoegd bij het feit dat de werknemer tijdens de veelal lange duur van het proces zonder inkomsten bleef, de proceskosten niet kon betalen en soms ook nog moest ervaren dat insolventie van de tegenpartij executie van het vonnis onmogelijk maakte, er toe [leidden], dat een werknemer zich wel tweemaal bedacht alvorens tot procesvoering over te gaan'.²⁶ De aanvaarding van het *risque professionnel* keert de bewijslast om en maakt aan de 'rechteloze' positie van werknemers een einde.

De urgentie van een algemene verplichte ongevallenregeling lijkt rond 1890 dus algemeen aanvaard. Dat neemt niet weg dat er tegelijkertijd kwesties van hevig debat zijn, die vooral draaien om de zeggenschap en de bekostiging van een dergelijke verzekering. Wie moet de verzekering van werknemers beheren? Op basis van welke (rechts)gronden gebeurt dat?

En wie moet er dan aan meebetalen? De kwestie van zeggenschap wordt bij voorkeur privaatrechtelijk opgelost: de werkgevers worden dan wel verplicht hun werknemers van een verzekering tegen ongevallen te voorzien, maar blijven vrij om die naar eigen inzicht te organiseren. Van zulke onderlinge verzekeringsarrangementen was op lokale schaal ook al sprake – en een geliefde redenering was dat dit soort particulier initiatief niet ingeperkt moest worden. Wat betreft de bekostiging van verzekeringen draait het debat vooral om de verdeling tussen werkgevers en werknemers. Hier wordt door meerdere partijen een sociaalpedagogisch argument aangehaald: de volledige betaling door de werkgevers zou onder werknemers leiden tot zorgeloosheid en onvoorzichtigheid. Het meebetalen aan de premie zou hen daarentegen aanzetten tot verantwoordelijkheidsbesef en voorzichtigheid. De vraag of de staat ook zou moeten meebetalen bleef lang buiten beschouwing.²⁷

Ondanks de sterke nadruk op een privaatrechtelijke oplossing vindt in de jaren na 1890 een kentering naar een publiekrechtelijke aanpak plaats. Belangrijk voor deze verandering (voor zowel de politieke als de publieke opinie) is de publicatie van twee rapporten in 1894 en 1895. Op 8 januari 1894 presenteert de Staatscommissie-Rochussen een eindverslag van haar onderzoek naar de arbeidsomstandigheden, met in het bijzonder aandacht voor de veiligheid en de gezondheid van arbeiders. Het is een overtuigend pleidooi voor algemene verplichte verzekering:

*Noodzakelijk werd geacht de 'oplegging der verplichting aan werkgevers tot verzekering hunner werklieden tegen gehele of gedeeltelijke, tijdelijke of blijvende invaliditeit tengevolge van een ongeval bij den arbeid, mits zoo geregeld, dat van staatswege gelegenheid tot zoodanige verzekering worde verschaft.'*²⁸

Begin 1895 verschijnt het rapport van de Commissie III, in maart 1893 ingesteld door het bestuur van de Nederlandse Vereniging tot Voorkoming van Ongelukken in Fabrieken en Werkplaatsen. Zij gaat nogmaals uitgebreid in op de rechtvaardigheid en de rechtsgrond van algemene verplichtende wetgeving. Bovendien besteedt de Commissie veel aandacht aan de verzekeringsvorm die de voorkeur zou moeten verdienen. Hier blijft onderlinge verzekering of mogelijk verzekering bij een particuliere maatschappij weliswaar de voorkeur genieten, maar dit wordt in praktische zin onmogelijk geacht. Hoe moest de staat immers zijn garantie op verzekering nakomen

zonder grip te hebben op de uitvoering ervan.²⁹ In de woorden van De Vries:

Uitgaande van deze opvatting, dat in de bestaande toestand noch het belang van de industrie, noch dat van de deelnemers op afdoende wijze werd behartigd door het vrije initiatief van de belanghebbenden, was het naar de mening van de leden van Commissie III 'de onafwijsbare roeping der overheid om in deze voor te gaan niet alleen, maar te regelen en te leiden.' Het was een publiek belang dat zij had te behartigen, waartoe zij haar publieke macht behoorde te gebruiken.³⁰

Alleen de staat kan op grote schaal een publiek belang behartigen en daarom dient hij bij het beheer van de verplichte verzekering de leiding te nemen, aldus de Commissie. Dit raakt ook aan een administratief, bureaucratisch aspect van de publiekrechtelijke oplossing die rond de eeuwwisseling doorgezet wordt: alleen de staat bleek te beschikken over 'de administratieve capaciteiten, het bereik en de permanentie om die taak [in dit geval: het doorvoeren van een algemene verplichte verzekering] te volbrengen.'³¹

3.2 Het doorvoeren van de Ongevallenwet (1897-1903)

Het streven naar een publiekrechtelijke oplossing krijgt vorm – zoals aangekondigd in de Troonrede van 1896 – in een eerste wetsvoorstel voor een ongevallenwet in 1897 van de toenmalige minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, Philippe Willem van der Sleyden. Het wetsontwerp stuurt aan op een algemene verplichte verzekering, volledig beheerd door een Rijksverzekeringsbank, waarvoor de werkgevers de volledige premies betalen. De werknemer draagt bij doordat de uitkering slechts 70% van zijn laatstverdiende loon bedraagt. De rechtsgrond van het voorstel is het *risque professionnel*. Het voorstel strandt in de verkiezingen van 1897 en één jaar later ligt er een nieuw ontwerp op tafel, ditmaal van de nieuwe minister op deze post, Cornelis Lely. Op hoofdlijnen is het voorstel gelijk aan dat van Van der Sleyden, maar de rechtsgrond is veranderd. In plaats van op het *risque professionnel* beroept het wetsontwerp zich op de 'theorie van het uitgestelde loon'. Die theorie stuurt aan op een dusdanig arbeidersloon dat de werknemer zelf de arbeidsrisico's op zich kan nemen. De meeste kritiek

komt op de uitvoering van het verzekeringsstelsel: het centrale beheer door de Rijksverzekeringsbank en het betalen van premies door de werkgevers blijven in het wetsvoorstel ongewijzigd. In de vele kritische reacties voeren de werkgevers de boventoon.

Het werkgeversverzet tegen het wetsontwerp-Van der Sleyden groeit op basis van wetsontwerp-Lely uit tot een georganiseerd front tegen de regering. Ze verzetten zich massaal tegen het in hun ogen 'centralistische' en 'monopolistische' karakter van de voorgestelde uitvoering van het verzekeringsstelsel. Werkgevers voelen zich miskend in hun vrije initiatief bij het organiseren van werknemersverzekeringen, hoe kleinschalig ook. In een vloedgolf van bezwaarschriften aan het adres van de Tweede Kamer pleiten ze vurig voor de mogelijkheid tot het nemen van eigen risico en initiatief bij het opzetten van verzekeringsvoorzieningen. Grote en kleine industriëlen vinden elkaar in hun gezamenlijke kritiek op het wetsontwerp – en deze stimulans tot organisatie wordt concreet in de oprichting van de Vereniging van Nederlandsche Werkgevers in oktober 1899.

Ondertussen zijn ook binnen de politiek de kritische geluiden op gang gekomen. Op basis van een Nota van Inlichtingen van de regering dienen verscheidene Kamerleden een amendement in. Het belangrijkste, door zijn omvang bekend geworden als het 'groot-amendement', staat op naam van ARP-voorman Abraham Kuiper. Hij pleit, geheel in lijn met het protestantse standpunt in deze kwestie, voor het aanpassen van het wetsontwerp: Kuiper wil werkgevers de mogelijkheid blijven bieden om de uitvoering en het beheer van werknemersverzekeringen onder te brengen in particuliere bedrijfsverenigingen. Zijn amendement wordt door de werkgevers direct onderschreven op een grote protestvergadering in Amsterdam in juni 1899.

Deze ontwikkelingen doen ook de werknemers opschrikken. Als reactie op de enthousiaste ontvangst van het groot amendement door de werkgevers komt een golf aan protestbijeenkomsten en betogingen door werknemers(organisaties) op gang. Ze zijn bang dat Kuipers voorstel om de verzekeringen onder te brengen in bedrijfsverenigingen de werkgevers te veel macht zal geven: ze vrezen dat hun eigen organisaties nog te zwak zijn om in de arrangementen die dan ontstaan een stevige onderhandelingspositie in te nemen. De werknemers scharen zich daarom vanaf medio 1899 expliciet achter het wetsontwerp-Lely. Ook hier werkt het gezamenlijke 'doelwit' als stimulans tot organisatie: in het voorjaar van 1900 wordt het Landelijk Comité inzake de Ongevallenwet opgericht.

Het groot-amendement van Kuiper haalt het in de Tweede Kamer niet: het wetsontwerp-Lely wordt op 13 december 1899 in oorspronkelijke vorm aangenomen. De Eerste Kamer gaat echter niet akkoord met het 'centralistische' karakter en verwerpt het voorstel in juni 1900. In het tweede wetsontwerp-Lely dat kort daarna wordt ingediend is meer ruimte voor particulier initiatief en wordt het monopolie van de Rijksverzekeringsbank prijsgegeven: werkgevers krijgen de mogelijkheid om zelf te bepalen of, en hoe, zij hun geldelijke verplichting aan de Rijksverzekeringsbank willen voldoen. Bovendien wordt tot het opstellen van een Beroepswet besloten. Zogenaamde Raden van Beroep, waarin zowel werkgevers als werknemers zitting zouden krijgen, moesten verzoeken tot beroep inzake de uitvoering van de verzekering gaan behandelen. Of anders gezegd: problemen en klachten omtrent het beheer van de werknemersverzekering door bedrijfsverenigingen zouden zo door de verschillende partijen in samenspraak kunnen worden opgelost.³²

Op 2 januari 1901 wordt de 'Wet tot verzekering van werklieden tegen geldelijke gevolgen van ongelukken' afgekondigd in het *Staatsblad* en na invoering van de Beroepswet (1902) treedt de Ongevallenwet op 1 februari 1903 in werking. De eerste algemene sociale verzekeringswet – collectief, bindend en nationaal – is een feit. Of anders gezegd: een concrete vorm van algemeen staatsingrijpen in het domein van de arbeid wordt voorzien van een wettelijke bevoegdheid (legaliteitsbeginsel) en is bindend voor alle partijen (rechtszekerheid). Zoals De Swaan het samenvat:

*Deze nieuwe arrangementen schiepen een geheel nieuwe relatie tussen burgers en de staat: een overdrachtsverbintenis waardoor afzonderlijke personen als contribuanten en actuele of potentiële uitkeerlingen gebonden werden aan openbare instellingen die zich verplichtten tot de honorering van hun aanspraken onder welomschreven omstandigheden.*³³

In een herziening van de Ongevallenwet in 1921 wordt het verzekeringsstelsel uitgebreid naar vrijwel alle bedrijfssectoren. Dit betekent niet dat er een einde komt aan het debat over de verdeling van het beheer tussen staat en particuliere bedrijfsverenigingen. In de woorden van Roebroek en Hertogh: 'De uitvoeringskwestie blijft een belangrijk thema voor het maatschappelijke en politieke debat over de sociale zekerheid.'³⁴

3.3 Het dilemma van particulariteit

Het dilemma van particulariteit draaide bij de totstandkoming van de Ongevallenwet vooral om de verbinding tussen verplichten en organiseren: het bleek al bij de eerste sociale verzekeringswet moeilijk om de *verplichting* van staatswege niet direct verder te vertalen in een *organisatie* van staatswege. De discussie ging daarom niet zozeer om de verplichting als zodanig – daarover waren de spelers in het politieke, juridische en bedrijfsorganisatorische veld het in grote mate eens. Ook het proces van ‘nationalisering’ en ‘politisering’ van het vraagstuk verliep behoorlijk eensgezind: de urgentie van het aanpakken van de onvermijdelijke arbeidsrisico’s van de moderne industriële samenleving was bij de verschillende lagen van de bevolking in de tweede helft van de negentiende eeuw al ver genoeg doorgedrongen. Het echte dilemma trad pas op bij het verdelen van het beheer, de organisatie en de financiering van de ongevallenverzekering en het toezicht daarop tussen de staat en de particuliere bedrijfsorganisaties.

Het dilemma van rechtsstatelijkheid is met dit uitvoeringsdilemma verbonden. Anders gezegd: de kwestie van de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering tussen staat en particuliere bedrijfsverenigingen komt voort uit de onderliggende botsing tussen de (morele) erkenning van het recht op bescherming tegen arbeidsrisico’s en de breed gedeelde opvatting dat de verantwoordelijkheid van de staat in maatschappelijke domeinen beperkt moest blijven.³⁵ Staats-ingrijpen in het arbeidsdomein wordt dus enerzijds principieel bepleit en blijft anderzijds principieel beperkt: het dilemma van rechtsstatelijkheid.

In de casus van de Ongevallenwet komt dit dilemma van rechtsstatelijkheid, dat hoort bij het van staatswege stellen van een verplichting tot verzekering, duidelijk naar voren. Een wettelijke verplichting betekent niet alleen dat de staat op het domein van arbeidsrisico’s bevoegd is tot ingrijpen, maar ook dat die hier garant staat voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Op het moment dat tot een dergelijke publiekrechtelijke aanpak besloten wordt, is de verleiding om de uitvoering dan ook centraal te regelen en te beheren groot: de staat verzekert zich op die manier van een gelijke toepassing van de wet op alle arbeiders. De Swaan redeneert dat deze verleiding logisch is gezien de omstandigheden, maar desondanks averechts gewerkt heeft:

Bij gebrek aan sterke werkgeversorganisaties was de regering daarbij uitgegaan van een staatsmonopolie voor het beheer. Maar daarmee mobiliseerde het regime onopzettelijk de werkgevers tegen het wetsvoorstel en lokte het een politieke campagne uit die leidde tot de oprichting van een permanente werkgeversorganisatie, en de arbeiders krachtig aanzette om hier tegenin te gaan met een eigen organisatorisch initiatief.³⁶

Werkgevers en werknemers geven naar aanleiding van de wetsontwerpen een duidelijk signaal af: uitvoeringskwesties omtrent de sociale verzekering en meer in het algemeen het staatsingrijpen op arbeidsrisico's zijn thema's waarover met hen overleg dient te worden gepleegd.³⁷ Pas een herzien wetsontwerp, dat particuliere bedrijfsverenigingen de ruimte biedt om de ongevallenverzekering te organiseren, wordt als wet aangenomen. De neiging van de overheid om de uitvoering van de ongevallenverzekering naar zich toe te trekken heeft het tot stand komen van de (door alle partijen in morele zin gewenste) wettelijke regeling tot verplichte verzekering dus juist vertraagd.

Noten

- 1 Te Velde, 'Van grondwet tot grondwet', 157-161.
- 2 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 108.
- 3 Zie onder andere: D. Bannink, 'Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Van achterblijver naar koploper naar vroege hervormer', in: W. Trommel en R. van der Veen (red.), *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (Amsterdam 1999) 52-53; I. van Vliet, 'Sociale zekerheid in de klem', in: K. Schuyt en R. van der Veen (red.), *De verdeelde samenleving. Een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat* (Houten 1994 [1986]) 94-95; A. de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* (Amsterdam 1996) 161-163; R.J.S. Schwitters, *De risico's van de arbeid. Het ontstaan van de Ongevallenwet 1901 in sociologisch perspectief* (Groningen 1991) 289-293.
- 4 De Swaan, *Zorg en de staat*, 162.
- 5 Idem.

- 6 Het gaat hier om de 'Eerste Nederlandsche Verzekering-Maatschappij op het leven, tegen invaliditeit en ongelukken', opgezet door fabrieks-directeur J.C. van Marken. Al sinds de oprichting van zijn fabriek in 1870 hield hij zich bezig met de veiligheid van het werk in zijn fabriek. Hij publiceerde in 1878 zijn sociale denkbeelden in een aantal artikelen in *De Fabrieksbode* en legde de rechten van zijn personeel om veiligheidsmaatregelen te claimen vast in een Algemeen Dienstreglement. Zie: Mr. W. de Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901. De invloed van werkgevers en werknemers op de eerste sociale verzekeringswet in Nederland* (Deventer 1970) 12-14.
- 7 Zie onder andere: Bannink, 'Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid', 52-53; Van Vliet, 'Sociale zekerheid in de klem', 94-95; De Swaan, *Zorg en de staat*, 161-163.
- 8 De Swaan, *Zorg en de staat*, 161-163.
- 9 Idem, 164-165, citaat op pagina 218.
- 10 De Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901*, 69.
- 11 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 110.
- 12 Van Vliet, 'Sociale zekerheid in de klem', 94-95; De Swaan, *Zorg en de staat*, 194-199.
- 13 De Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901*, 35-36, 47-49.
- 14 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 114.
- 15 J. Th. Mouton, 'Wettelijke voorschriften betreffende gezondheid en veiligheid voor werklieden in fabrieken en werkplaatsen', *Geschriften over sociale vraagstukken uitgegeven van wege de Liberale Unie 2* (1886) 5-48, citaten op pagina 5, 31 en 48.
- 16 A. Kuyper, *Het sociale vraagstuk en de Christelijke Religie* (Amsterdam; Rede bij de opening van het sociaal congres op 9 november 1891) 25.
- 17 Idem, 39.
- 18 Kuyper, *Het sociale vraagstuk en de Christelijke Religie*, 41.
- 19 *Rerum Novarum* (Haarlem 1904; vertaling door Th. J. Zoetmulder) § 29.
- 20 Idem.
- 21 Idem, §1, 2, 28, 29, 34, 40.
- 22 Bijvoorbeeld het *Rapport Werkloosheid* (1894) van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen en het advies *De Verzekering tegen de geldelijke gevolgen van werkloosheid* (1897) door de Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek. Zie o.a. Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 117-121.

- 23 De Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901*, 17.
- 24 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 130-131; De Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901*, 17-22, citaat op pagina 22.
- 25 H.W. Groeneveld en G.J. Stemberg, *De Ongevallenwet 1921* (Alphen a/d Rijn 1922) 3-5.
- 26 De Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901*, 12.
- 27 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 110, 120, 130-131; De Swaan, *Zorg en de staat*, 167; De Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901*, 32-33, 52-54.
- 28 De Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901*, 45. Cursivering toegevoegd.
- 29 Idem, 53-59.
- 30 De Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901*, 54.
- 31 De Swaan, *Zorg en de staat*, 224.
- 32 Zie voor een beschrijving van het verloop en de achtergronden van het werkgevers-, werknemers-, en parlementaire verzet tegen het eerste wetsontwerp-Lely en de uiteindelijke doorvoering van de Ongevallenwet: Joh. de Vries, 'Een belangrijk werk over de totstandkoming van de Ongevallenwet in Nederland', in: *Maandblad economie: tijdschrift voor algemeen economische, bedrijfseconomische en sociale vraagstukken* 1 (1971) 23-30; De Swaan, *Zorg en de staat*, 175-185, 219-225; Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 131-136; Schwitters, *De risico's van de arbeid*, 269-288.
- 33 De Swaan, *Zorg en de staat*, 167.
- 34 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 136.
- 35 D.J. Wolfram, *Vrij van wat neerdrukt en beklemmt. Staat, gemeenschap, sociale politiek, 1870-1918* (Amsterdam 2003) 165-172.
- 36 De Swaan, *Zorg en de staat*, 220.
- 37 De Vries, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901*, 455-456;

4

Het Van Rhijn-rapport (1945): naar een algemene sociale verzekering

Het rapport *Sociale zekerheid* van de Commissie-Van Rhijn (gepubliceerd in 1945) geldt als beginpunt voor de naoorlogse Nederlandse verzorgingsstaat. In het rapport worden het begrip ‘sociale zekerheid’ en de bijbehorende doelstellingen aan politiek en samenleving voorgesteld. In het debat en de wetgeving volgend op het Van Rhijn-rapport staan de rechtsgrond en de uitvoering van een collectieve sociale zekerheid, van staatswege gegarandeerd, centraal. In de Nederlandse politiek ontstaat pas aan het einde van de jaren veertig een moeizame verbreding van de grondslag op basis waarvan burgers aanspraak mogen maken op sociale verzekeringen omtrent arbeid en inkomen: langzaam verschuift die grondslag van het contractdenken (met de loondienstverhouding als rechtsgrond, zoals bij de ongevallenwetten uit 1901 en 1921) naar een collectieve invalshoek (burgerschap als rechtsgrond). Dat deze verschuiving zich niet in één keer voltrekt, blijkt uit de aangepaste versie van het rapport (1948) en de daarop volgende Organisatiewet Sociale Verzekering (1952). De weg naar het doorvoeren van algemene sociale volksverzekeringen is met overtuiging ingeslagen, maar blijft moeilijk begaanbaar.

4.1 Op weg naar wederopbouw

Sociale zekerheid is het wachtwoord van onzen tijd, waarmede men de poorten naar een betere toekomst hoopt te ontsluiten. In deze jaren van gisting, waarin zooveel waarden zijn verschoven, zooveel bekende bakens uitgedoofd, zooveel verwachtingen in rook zijn opgegaan, is sociale zekerheid het vaste punt, waarnaar allerwege verlangend de handen worden uitgestrekt.¹

Dit openingsstandpunt van het rapport van de Commissie-Van Rhijn duidt de nieuwe koers aan die de Nederlandse sociale politiek na de Tweede Wereldoorlog gaat varen. De verklaring voor de principiële en praktische keuze vóór een algemeen stelsel van sociale zekerheid ligt onder meer op sociaaleconomisch en moreel vlak en stamt al van voor de oorlog. De economische crisis en de grote werkloosheid van de jaren dertig, evenals de komst van totalitaire regimes, hadden de overtuiging doen groeien dat een van staatswege gegarandeerde bestaanszekerheid bijdroeg aan de sociale samenhang en algehele maatschappelijke rust. Door het kabinet-Gerbrandy in ballingschap werd dus al tijdens de oorlogsjaren aandacht besteed aan de toekomst van het sociale verzekeringsstelsel.²

Daartoe werd op 26 maart 1943 door Jan van den Tempel, minister van Sociale Zaken, een commissie in het leven geroepen die een oriënterend onderzoek naar de grondslag en organisatie van het stelsel van sociale verzekeringen uit moest gaan voeren.³ Voorzitter van de commissie was de secretaris-generaal van hetzelfde ministerie, de heer A. A. van Rhijn. Minister Van den Tempel zet in zijn openingsrede bij de eerste vergadering op 7 april 1943 de leidende vragen en kaders uiteen. Hij benadrukt de noodzaak van bestaanszekerheid op basis van het principe ‘*freedom from want*’ of ‘vrijwaring van gebrek’.⁴ Daarvoor is een ‘uitbreiding, verbetering en systematisering’ van het stelsel van sociale verzekeringen nodig, aldus Van den Tempel.⁵ In zijn reactie op deze openingsrede stemt Van Rhijn direct in met het streven naar ‘vrijwaring van gebrek’:

*Wij willen het ideaal der sociale rechtvaardigheid, dat den achtergrond vormt van het streven naar levenszekerheid en vrijwaring tegen gebrek. Die sociale rechtvaardigheid wordt pas benaderd, wanneer de mensch niet telkens in onzekerheid verkeert over het naakte bestaan van hem en zijn gezin, maar wanneer hij de hoogere bestemming, waartoe hij in deze wereld werd geroepen, kan najagen.*⁶

De oriëntatie van de Commissie diende internationaal te zijn.⁷ De eenduidige verklaring hiervoor ligt in de grote internationale aandacht voor het uitbreiden van sociale politiek op dat moment. Het principe ‘*freedom from want*’ stamde uit het *Atlantic Charter* van Roosevelt en Churchill uit 1941. Op basis van dat principe werden in tal van landen rapporten en adviezen geschreven over het bereiken van die vrijheid met behulp van sociale politiek. Het meest toonaangevende plan was het Britse rapport *Social Insurance*

and Allied Services, in 1942 gepubliceerd door een commissie onder leiding van William Beveridge. De aanbevelingen van dit rapport berusten op drie leidende principes. Ten eerste moeten toekomstige veranderingen niet langer op particuliere belangen gebaseerd zijn, maar een meer algemeen karakter hebben. Sociale verzekering, ten tweede, is slechts een deel van de sociale politiek – er staat dus nog meer te gebeuren: ‘*Want is one only of giants on the road of reconstruction and is in some ways the easiest to attack. The others are Disease, Ignorance, Squalor and Idleness.*’⁸ Het laatste uitgangspunt beschrijft de betrekking tussen de staat en individuele burgers. Eerstgenoemde draagt de verantwoordelijkheid voor het garanderen van een bestaansminimum (een recht voor iedereen), maar laatstgenoemde moet wel tot eigen initiatief gestimuleerd blijven worden. Er is sprake van een wisselwerking van verantwoordelijkheid tussen staat en individu, die goed moet worden vastgelegd.⁹

De Commissie-Van Rhijn krijgt als opdracht om het Britse voorbeeld te volgen. Er wordt door het kabinet-Gerbrandy dus ingezet op een omvangrijke uitbreiding van de (wettelijke) grondslagen en organisatie van de sociale verzekering.¹⁰ Wat begon als oriënterende taak, mondt dan ook uit in een grondige herziening van de rechtsgrond, de herverdelingsprincipes en de organisatie van de sociale verzekering in Nederland – zij het nog in theorie, zoals opgetekend in het rapport *Sociale zekerheid*.

4.2 De algemene sociale verzekering in theorie

Het Van Rhijn-rapport start met een normatieve beoordeling van het streven naar sociale zekerheid. Ten eerste verzet de Commissie zich tegen het vaak geuite bezwaar dat sociale zekerheid door aantasting van het belonen van initiatief en inzet een ‘*lazy man’s paradise*’ zou opleveren. Ze erkent dat de mens ‘ongetwijfeld een prikkel nodig [heeft] om tot activiteit te komen. Maar het is niet de sociale onzekerheid, welke den juisten prikkel verschaft.’¹¹ Iedereen wordt geacht het beste aan de opbouw, voortzetting en voorspoed van de gemeenschap bij te dragen. Dat betekent echter ook dat wie dat doet, via de algemene sociale zekerheid recht op bescherming heeft in het geval van ziekte, werkloosheid of ouderdom. Dat is sociale rechtvaardigheid, aldus de Commissie.¹² In economisch opzicht mag van sociale

zekerheid een verhoging van de arbeidsproductiviteit verwacht worden, alleen al omdat arbeiders veel minder geconfronteerd zullen worden met tijden van voedselgebrek of gebrekkige ziekenzorg. Daarnaast bevordert sociale zekerheid een (meer) gelijkmatige koopkracht: er vindt een herverdeling van het maatschappelijk inkomen plaats, omdat een deel van de hogere inkomens via premies wordt overgeheveld naar lagere inkomens.¹³

Regelingen van vóór de Tweede Wereldoorlog, zoals de Ongevallenwet (1921 [1901]), het Werkloosheidsbesluit (1917) en de Ouderdomswet (1919) waren gestoeld op contractdenken: 'de opvatting, dat in de loondienstverhouding de zedelijke eisch besloten lag, den arbeider en zijn gezin ook in tijden, waarin hij door ziekte of eenige andere oorzaak zijn loon moest derven, de noodige kosten van levensonderhoud te garandeeren.'¹⁴ In het streven naar sociale zekerheid vanuit het zojuist beschreven economische en zedelijke perspectief voldoet deze rechtsgrond niet meer. Beide perspectieven gaan in de ogen van de Commissie uit van het beginsel van collectiviteit: om *recht* op bescherming te kunnen bieden, dient het overal gelijk te worden toegepast; om het maatschappelijk inkomen her te verdelen, dienen alle inkomens deel uit te maken van hetzelfde herverdelingssysteem. Deze uitgangspunten worden met de loondienstverhouding als voorwaarde niet bereikt. Een belangrijke constatering van de Commissie is dus dat het vooroorlogse stelsel van sociale verzekering niet aan het 'hedendaagsche [naoorlogse] rechtsbewustzijn' beantwoordt.¹⁵

In het tweede deel van het rapport wordt een nieuwe rechtsgrond gebaseerd op het beginsel van collectiviteit verder uitgewerkt. In plaats van de loondervingsfunctie (compensatie bij verlies van inkomsten, gebaseerd op de particuliere arbeidsovereenkomst) komt het solidariteitsbeginsel centraal te staan: naar draagkracht bijdragen aan de gezamenlijke lasten van de gemeenschap in plaats van op basis van een particulier contract alleen het eigen risico dekken.¹⁶ De Commissie streeft dus naar een rechtsgrond met een collectief en solidair karakter, geldig voor de gehele bevolking, op iedereen gelijkelijk van toepassing (rechtsgelijkheid) en beschermd, gegarandeerd en gecontroleerd door de staat (rechtszekerheid).¹⁷ De Commissie Van Rhijn formuleert die nieuwe rechtsgrond als volgt: 'De gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde, dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen.'¹⁸

Dit rechtsstatelijke basisprincipe leidt ook tot nieuwe vragen op het gebied van organisatie en financiering. Een belangrijke vraag gaat over het verband tussen wie betaalt en wie ontvangt – oftewel het verband tussen premie en uitkering. Hiermee is onvermijdelijk de vraag naar de organisatievorm verbonden. Het spectrum loopt volgens de Commissie van de verzekeringsgedachte tot de verzorgingsgedachte. Verzekering in strikte zin gaat uit van een organisatie op particuliere grondslag en hanteert voorwaarden voor een uitkering (vooral: het betalen van premies). Verzorging berust van oorsprong op onderlinge liefdadigheid, waar geen voorwaarden voor zijn, maar waar ook geen aanspraak op gemaakt kan worden.¹⁹ Op de weg naar een algemene sociale verzekering versmelten beide vormen:

*Het zijn eveneens steeds verschuivende begrippen voor systemen, die, uitgaande van verschillende beginpunten – n.l. privaatrechtelijke particuliere verzekering eenerzijds, en particuliere liefdadigheid anderzijds – zich langzamerhand naar elkander toe bewegen en op een hoger niveau in een sluitend stelsel van sociale voorzieningen samenvloeien.*²⁰

De Commissie spreekt zich ten slotte uit voor een ‘gemengd stelsel’, waarin zowel premies betaald moeten worden als staatsgelden aangeboord worden. Dit stelsel verzet zich tegen het beeld van de staat als ultieme liefdadigheidsinstelling, maar wil ook voorgoed breken met het idee van de staat als automaat: men moet er iets ingegooid hebben wil men er iets uit ontvangen.²¹ Metaforisch uitgedrukt betekent dit het volgende: ‘[Men] moet [er] bij het sociale zekerheidsstelsel der toekomst op voorbereid zijn, dat soms de een voor zijn kwartje slechts een rolletje pepermunt, de ander voor een stuivertje een pakje cigarettten zal kunnen trekken!’²²

In het driedelige rapport *Sociale zekerheid* werkt de Commissie-Van Rhijn deze basiskaders tot in detail uit voor de sociale zekerheid en de genees- en heelkundige zorg. Zo bespreekt ze de koppeling van de minimum uitkeringsbedragen aan het peil van het minimumloon om te voorkomen dat het leven van uitkeringsgelden aantrekkelijk wordt. Eveneens wordt nagedacht over de inkomensgrenzen die horen bij sociale zekerheid: het stelsel moet zo veel mogelijk alomvattend zijn en daarom bij voorkeur geen maximum inkomensgrens en een zo laag mogelijke minimum inkomensgrens hanteren. De administratie van het stelsel zou in handen moeten komen van zogenaamde Sociale Raden, die ‘bij de uitoefening van hun taak

een zoo groot mogelijke mate van zelfstandigheid genieten en in welke, naast de Overheid als zoodanig, de belangrijkste en meest representatieve organisaties uit de kringen der belanghebbenden in het betrokken gewest zitting hebben.²³ De raden krijgen in een 'Centralen Socialen Raad' een overkoepelend orgaan, dat de algemene richtlijnen vaststelt en toeziet op het naleven daarvan. Het stelsel van sociale zekerheid heeft baat bij een zo groot mogelijke arbeidsgemeenschap (al is het maar wat betreft de financieringsstromen en het aantal burgers dat aanspraak op de regelingen maakt) en daarom benadrukt de Commissie ten slotte dat het bestrijden en voorkomen van werkloosheid van het grootste belang is en blijft.²⁴

4.3 Een algemene sociale verzekering in de praktijk

Het rapport *Sociale Zekerheid* wordt in 1945 gepubliceerd. Willem Drees, minister van Sociale Zaken in het eerste naoorlogse kabinet-Schemerhorn/Drees stelt direct een commissie in om de uitkomsten en voorstellen in het rapport beleidsmatig verder uit te werken. De commissie staat opnieuw onder voorzitterschap van A.A. van Rhijn. Tegelijkertijd nodigt Drees maatschappelijke organisaties uit om op het rapport te reageren. De publieke discussie over sociale zekerheid is daarmee heropend.

Het gezamenlijke overlegorgaan van werkgevers- en werknemersorganisaties, de Stichting van de Arbeid²⁵, drukt een groot stempel op het debat met twee belangrijke nota's over het rapport van de Commissie-Van Rhijn. In een gebundelde uitgave van *De toekomstige organisatie der Sociale Verzekering* (1946) worden de rechtsgrond en de organisatie van het stelsel van sociale verzekering zoals voorgesteld door de Commissie stevig bekritiseerd.²⁶ In de eerste nota wil de Stichting expliciet vasthouden aan de rechtsgrond van de loondienstverhouding. Deze rechtsgrond kan best uitgebreid worden naar kleine zelfstandigen, maar dient in wezen niet te veranderen. In de tweede plaats ziet de Stichting voor de overheid in de sociale zekerheid vooral een rol als toezichthouder weggelegd, en niet zozeer als organisator of beheerder. Ten slotte vindt de Stichting het belangrijk om aan te sluiten bij de historisch gegroeide praktijk van bedrijfsverenigingen, die in de voorafgaande decennia de uitvoering van het verzekeren van arbeidsrisico's in groeiende mate op zich hebben genomen.²⁷

In de tweede nota worden deze richtlijnen breder getrokken en daarmee ook aangepast: de rechtsgrond van de loondienstverhouding dient alleen te gelden voor ziekte-, invaliditeits- en ongevallenverzekeringen – voor de risico's dus, die direct met arbeid verbonden zijn. De andere verzekeringen (ouderdom, kinderbijslag) worden volksverzekeringen die, zoals ook de Commissie-Van Rhijn voorstelde, gebaseerd zijn op de algemene rechtsgrond van staatsburgerschap. Bij deze tweede nota wordt ook een minderheidsnota van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV) gepubliceerd, waarin wel gepleit wordt voor een sterk staatsbeheer op alle verzekeringsdomeinen. Ook in de rest van 1946 en 1947 raken de visies op de uitvoering bij werkgevers en werknemers steeds verder gediifferentieerd. Schuyt en Tavernier vatten de verschillende standpunten als volgt samen: 'de rol van de overheid in de uitvoering [werd] door de vakbeweging NVV en de sociaal-democraten ondersteund, maar door de katholieke en christelijke vakbeweging, de werkgevers en de liberalen afgewezen.'²⁸

In deze classificatie van standpunten wordt al verwezen naar verschillende politieke kleuren en partijen. In confessionele hoek wordt de private verzekeringsgedachte inderdaad met moeite losgelaten. Steeds opnieuw beroept men zich op het subsidiariteitsbeginsel, waarin particuliere (bedrijfs)organisatie op basis van religieuze overtuiging veel ruimte krijgt. In dat kader wordt ook hier gepleit voor een goede aansluiting bij de historisch gegroeide praktijk van sociale zekerheid (waarin bedrijfsverenigingen op particulier niveau al een belangrijke rol speelden).²⁹ De sociaal-democraten scharen zich met de pas opgerichte Partij van de Arbeid (1946) in hoofdlijnen achter het voorstel van de Commissie-Van Rhijn. Als brede hervormingspartij willen zij zich via herverdeling (in plaats van via klassenstrijd) inzetten voor sociale zekerheid.³⁰ Ze beroepen zich daarbij onder andere op de richtlijnen van Beveridge en kunnen met het rapport *Sociale zekerheid* dus goed uit de voeten.³¹

Om de verschillende stemmen tot overeenstemming te laten komen stelt minister Drees een Gemengde Commissie-Van Rhijn in en geeft deze de opdracht om het vraagstuk van de sociale verzekering opnieuw te onderzoeken. De commissie bestaat uit de leden van de eerder beroepen ambtelijke commissie (die het eerste Van Rhijn-rapport beleidsmatig moest uitwerken) en een afgevaardigde commissie van de Stichting van de Arbeid.

In 1948 publiceert deze Gemengde Commissie het *Rapport inzake de Herziening van de Sociale Zekerheid*, in grote lijnen overeenkomend met de tweede nota van de Stichting van de Arbeid uit 1946. De belangrijkste verandering betreft de rechtsgrond: deze wordt niet uitgebreid naar de gehele bevolking (mogelijk met uitzondering van de ouderdomsverzekering). De loondienstverhouding als de rechtsstatelijke grondslag voor de sociale verzekering blijft dus gehandhaafd. Wel kan deze grondslag naar de kleine zelfstandigen worden uitgebreid. Daarnaast wordt de rol van de staat in de uitvoering sterk beperkt. Hoewel aan het hoofd van het stelsel nog altijd een Centrale Sociale Verzekeringsraad en een Centraal Administratiekantoor zouden moeten komen, komt de verdere uitvoering geheel in handen van bedrijfsverenigingen te liggen. De stroom van reacties van werkgeversorganisaties, vakbonden en ditmaal ook de technisch deskundigen wordt goed samengevat in de woorden van de Vereeniging van Raden van Arbeid: 'Tot wezenlijke en grondige herziening van de grondslagen komt men niet en alles draait eigenlijk voornamelijk weer om de aloude kwestie: wie mag de sociale verzekering uitvoeren, de Overheid of het bedrijfsleven?'³²

Toch breekt na het rapport van de Gemengde Commissie-Van Rhijn de fase van (het voorbereiden van) concrete wetsontwerpen aan. Op 14 juni 1950 dient minister Joekes van Sociale Zaken samen met staatssecretaris Van Rhijn een wetsontwerp tot herziening van de uitvoering en organisatie van de sociale verzekering in. Het voorstel komt met het rapport van de Gemengde Commissie overeen: de uitvoering van de sociale verzekering ligt grotendeels in handen van bedrijfsverenigingen. Het overkoepelende toezicht komt in handen van een vernieuwde Sociale Verzekeringsraad. Ook moet een Centraal Administratiekantoor opgericht worden, waar bedrijven verplicht hun administratie aan moeten overdragen en dat eveneens onder toezicht van de Sociale Verzekeringsraad staat. De Tweede Kamer stemt niet zomaar in met deze laatste twee centralistische aspecten van het wetsvoorstel. De woordvoerder sociale zaken van de Antirevolutionaire Partij, A. Stapelkamp, dient een amendement in dat wordt aangenomen: bedrijfsverenigingen worden niet verplicht hun administratie over te dragen, maar mogen die vrijwillig onderbrengen bij een Gemeenschappelijk Administratiekantoor, dat bovendien door hun eigen bedrijfstak beheerd wordt. De Sociale Verzekeringsraad houdt zijn toezicht houdende rol, maar beheert dus niet langer de centrale administratie van

de uitvoerende organen van de sociale verzekering. In deze vorm treedt de Organisatiewet Sociale Verzekering met ingang van 1 januari 1953 in werking.³³

4.4 Het dilemma van particulariteit

Sociale zekerheid geldt na de Tweede Wereldoorlog zeker als een van de wachtwoorden voor de wederopbouw van Nederland. Onder invloed van het rapport *Sociale zekerheid* van de Commissie-Van Rhijn wordt de discussie over de rechtsgrond van de sociale verzekering heropend. Dát sociale verzekering verplicht moet worden, is al min of meer unaniem aanvaard. De discussie gaat over de vraag op basis waarvan en in welke vorm de verzekering in het naoorlogse Nederland gestalte moet krijgen. Onder invloed van het Britse Beveridge-plan wordt door de Commissie aangestuurd op een doorbraak bij zowel de rechtsgrond (richting burgerschap) als de uitvoering (richting volksverzekeringen). De stap van het eerste Van Rhijn-rapport naar het tweede rapport van de Gemengde Commissie-Van Rhijn maakt deze doorbraak ongedaan. In de uiteindelijke wet die op basis van de herziene opvattingen over het stelsel van sociale verzekering tot stand komt, de Organisatiewet Sociale Verzekering (1952), worden de oude verhoudingen dan ook wettelijk in ere hersteld. In de woorden van Roebroek en Hertogh:

Hernieuwde pogingen de grondslag voor de sociale verzekering te verbreden en de rol van de overheid in de uitvoering te versterken, pogingen de oversteek te maken van een stelsel van werknemersverzekeringen op basis van de loondienstverhouding naar een gemengd stelsel waarbinnen ook ruimte is voor volksverzekeringen op basis van burgerschap, lopen stuk op het verzet van de katholieke en protestants-christelijke werkgeversorganisaties en vakbonden, later gevolgd door de katholieke en protestants-christelijke politieke partijen.³⁴

Het argument dat door organisaties en partijen die zich verzetten gebruikt wordt, betreft de verdeling van verantwoordelijkheid van de uitvoering tussen staat en particulier initiatief. De botsing – het dilemma van particulariteit – bevindt zich in de ruimte van de rechtsstaat, waar overheid en particuliere organisaties samenkomen om de taakverdeling wettelijk vast

te leggen. In eerste instantie wordt de naoorlogse opvatting, dat sociale zekerheid van staatswege gegarandeerd moet worden, vertaald in een beheer van het stelsel door de overheid. Deze stap is net als in het geval van de Ongevallenwet te verklaren door het principe van rechtsgelijkheid: de staat wordt niet alleen verantwoordelijk gemaakt voor een garantie op sociale zekerheid, maar moet ook zorgen dat die garantie voor iedereen gelijkelijk geldt. Het is dit principe van rechtsgelijkheid dat de neiging van de overheid om de uitvoering naar zich toe te trekken – en dus een stelsel in het beheer van de staat te ontwerpen – verklaart. In loop van het debat wordt echter duidelijk dat politiek en samenleving dergelijk omvangrijk staatsingrijpen voorlopig alleen wat betreft het toezicht houden accepteren.

De beperkte rol voor de staat wordt snel uitgebreid. In 1956 wordt de eerste volksverzekering met burgerschap als rechtsgrond een feit: de Algemene Ouderdomswet voorziet iedere burger boven de 65 jaar van een minimum-inkomen, ongeacht de hoeveelheid premie die hij betaald heeft. De conditionele band tussen premie en uitkering wordt in het geval van de ouderdomsverzekering dus doorgesneden, zoals eigenlijk al in het eerste Van Rhijn-rapport bepleit werd. Andere voorzieningen volgen: onder meer de Algemene Weduwen- en Wezenwet (1959), de Algemene Bijstandswet (1963) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (1967). De principiële omslag naar burgerschap als rechtsgrond wordt in het geval van dergelijke sociale- of volksvoorzieningen dus alsnog gemaakt. Dit levert de sociale zekerheid (met uitzondering van de arbeidsgelateerde verzekeringen) toch nog de status van een ‘garantie van staatswege’ op, oftewel: sociale zekerheid wordt een recht. De taakstelling voor de overheid om sociale zekerheid te garanderen wordt in deze fase steeds meer gebonden aan wettelijke bevoegdheden in de uitvoering. De rol van de staat bij het organiseren van sociale zekerheid wordt enorm uitgebreid, terwijl ook de eigen verantwoordelijkheid (lees: bijdrage in de vorm van belastingen) van elke burger gehandhaafd blijft.³⁵ De verklaring voor deze nieuwe dynamiek van het dilemma van particulariteit ligt in de onderliggende wisselwerking tussen (de kernen van) sociale grondrechten enerzijds en principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid anderzijds.³⁶ Zoals Schuyt en Taverne het samenvatten:

‘De garanties, bedoeld om charitatieve willekeur in de sociale bedeling tegen te gaan, werden spoedig daarna in wetten verankerde sociale rechten. Terwijl

de motor van de welvaart nog steeds op volle toeren draaide (de economie van voorspoed), gingen deze sociale rechten fungeren als het mechanisme achter de expansie van de verzorgingsstaat, dat bleef werken ook nadat het tijdperk van aanhoudende economische groei en voorspoed voorbij was.⁵⁷

Noten

- 1 *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 (1945)* 13.
- 2 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 225-299; K. Schuyt en E. Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit* (verschenen in de serie *Nederlandse cultuur in Europese context*; Den Haag 2000) 287-290; Commissie Van Rhijn, *Sociale zekerheid* 1, 1-8.
- 3 Doelstelling van de Commissie-Van Rhijn was: 'Een oriënterend overzicht samen te stellen, zooveel mogelijk begeleid van conclusies, betreffende de grondslagen en hoofdtrekken van de sociale verzekering in Nederland en omtrent de richtlijnen voor de toekomstige ontwikkeling dezer verzekering en de daarmee verband houdende sociale voorzieningen, inbegrepen de genees- en heilkundige zorg.' Zie: Commissie-Van Rhijn, *Sociale zekerheid* 1, 1.
- 4 Schuyt en Taverne stellen dat in dit gebruik van vrijheid op zich al een onderscheidende waarde zit: het onderscheid van de geallieerde staten ten opzichte van de totalitaire regimes. Zie: Schuyt en Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit*, 289-290.
- 5 Commissie-Van Rhijn, *Sociale zekerheid* 1, 1-8.
- 6 Idem, 9.
- 7 Zie het tweede deel van de doelstelling: 'een en ander met in achtneming van de tegenwoordige inzichten omtrent de noodzakelijkheid van het vergrooten van de zekerheid van bestaan en met verwerking van de gegevens omtrent de jongste ontwikkeling van het vraagstuk in de geallieerde landen, in het bijzonder Groot-Brittannië.' Zie: idem, 1.
- 8 W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services* (1942) 6.
- 9 Idem, 1-9.
- 10 Schuyt en Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit*, 287-290.

- 11 Commissie-Van Rhijn, *Sociale zekerheid I*, 20.
- 12 Commissie-Van Rhijn, *Sociale zekerheid I*, 20-22.
- 13 Idem, 22-23.
- 14 Idem, 26.
- 15 Idem, 25-26. Zie ook deel II van het rapport op pagina 9: 'Naar haar [de Commissie] mening beantwoorden de bestaande, min of meer willekeurig gegroeide en onvoldoende gecoördineerde regelingen, bij de totstandkoming waarvan de rechtsgrond voornamelijk werd gezocht in de loondienstverhouding, niet langer aan het hedendaagsche rechtsbewustzijn.' In haar analyse van het rechtsbewustzijn besteedt de Commissie veel aandacht aan internationale opvattingen. Vooral de opvattingen uit het Beveridge-rapport en die van het Internationaal Arbeidsbureau (o.a. geformuleerd op de Internationale Arbeidsconferentie in 1944) zijn sturend. Over laatstgenoemde zegt het Van Rhijn-rapport: 'Sociale zekerheid is, in de woorden van het Internationaal Arbeidsbureau, uitbreiding van de democratie tot de sfeer van het economische en sociale leven.' Commissie-Van Rhijn, *Sociale zekerheid II*, 9f.
- 16 Dit beginsel gaat uit van solidariteit tussen premiebetalers en uitkeringsontvangers. Iedereen betaalt naar draagkracht mee, maar ontvangt alleen indien nodig. Zo draagt de gemeenschap als geheel de kosten voor sociale zekerheid van alle leden van diezelfde gemeenschap. Zie ook: D. Bannink, 'Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid', 56-59.
- 17 Commissie-Van Rhijn, *Sociale zekerheid II*, 3-11.
- 18 Idem, 10.
- 19 Commissie-Van Rhijn, *Sociale zekerheid I*, 14-16; Commissie-Van Rhijn, *Sociale zekerheid II*, 11-12.
- 20 Commissie-Van Rhijn, *Sociale zekerheid I*, 14.
- 21 Commissie-Van Rhijn, *Sociale zekerheid II*, 13-21.
- 22 Idem, 14.
- 23 Idem 148.
- 24 Idem, 137-151.
- 25 De Stichting van de Arbeid is na de Tweede Wereldoorlog 'als privaatrechtelijk orgaan van overleg en samenwerking tussen de centrale organisaties van werkgevers in de industrie, het midden- en kleinbedrijf en de land- en tuinbouw en de centrale organisaties van werknemers. (...) De belangrijkste overweging voor de oprichting van de Stichting was de gedeelde overtuiging dat werknemers en werkgevers, de 'sociale

- partners', meteen na de bevrijding gezamenlijk moesten werken aan de wederopbouw van Nederland. Ze wilden medeverantwoordelijk zijn.' De overheid zag hiervan het belang in en erkende de Stichting van de Arbeid al snel na de oprichting als officieel adviesorgaan op sociaal-economisch terrein. Het verzoek van Drees om reactie op het Van Rhijn-rapport bevestigt deze erkenning. Zie voor de ontstaansgeschiedenis van de Stichting van de Arbeid (en het hier gebruikte citaat) de officiële website, www.stvda.nl.
- 26 De Commissie-Van Rhijn kondigt in haar eigen rapport reeds aan dat de particuliere risicodragers zich waarschijnlijk tegen het centrale beheer, zoals bijvoorbeeld de Centrale Sociale Raad, zullen keren: 'De Commissie verheelt zich niet, dat een dergelijke radicale reorganisatie veel tegenkanting zal ontmoeten, speciaal van de zijde der *particuliere risicodragers*, aan wie in de thans geldende sociale verzekeringsregelingen een belangrijke plaats is ingeruimd.' Commissie-Van Rhijn, *Sociale zekerheid II*, 149.
- 27 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 233-235.
- 28 Schuyt en Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit*, 290-291.
- 29 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 236. Het katholieke standpunt wordt in 1950, nog eens duidelijk voor het voetlicht gebracht door KVP-voorman Romme in een redevoering bij de Algemene R.K. Ambtenaren Vereniging. Hij benadrukt dat de staat tot verzekering mag verplichten omdat het algemeen welzijn hierbij gebaat is, maar dat hij daarbij 'gehouden is tot de inachtneming van de subsidiariteit.' In: Schuyt en Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit*, 292.
- 30 De Rooy, *Republiek van rivaliteiten*, 207-208.
- 31 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 236-237.
- 32 Idem, 237-240. Citaat van de Vereeniging van Raden van Arbeid op pagina 239.
- 33 Roebroek en Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds', 240-242; T. Kappelhof, 'Omdat het historisch gegroeid is. De Londense Commissie-Van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland (1937-1952)', in: *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* 2 (2004) 71-91; C.A.J.M. Wijnen et al., *Inventaris van het archief van het Gemeenschappelijk Administratie Kantoor (GAK) 1952-2001* (Den Haag 2005) 7-9; G. Janssen en T. Berben, *De vakbeweging en sociale zekerheid in Nederland na 1945* (Nijmegen 1982) 65-69.

- 34 Roebroek en Hertogh, *'De beschavende invloed des tijds'*, 251. Zie voor een beoordeling van de ontwikkeling van de wetgeving op sociale verzekering ook: idem, 245-251.
- 35 Zogezegd wordt de rechtsgrond zoals in het eerste Van Rhijn-rapport bepleit toch nog gehanteerd: 'De gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde, dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen.' In: Commissie-Van Rhijn, *Sociale Zekerheid II*, 10.
- 36 Schuyt en Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit*, 288-296; De Rooy, *Republiek van rivaliteiten*, 211.
- 37 Schuyt en Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit*, 288.

5

Verzorging in het kader van de rechtsstaat: een slotoverweging

In elk van de drie historische casus is sociale wetgeving in het kader van de rechtsstaat besproken. Juridische beginselen van legaliteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en morele opvattingen over kernwaarden in de samenleving zorgden op verschillende momenten in de voorgeschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat voor een dynamisch debat. Het eerste deel van dit hoofdstuk vat deze dynamiek kort samen. Deze samenvatting wordt beschreven als de ontwikkeling van het dilemma van particulariteit: de waardeopvattingen, rechtsgronden en uitvoeringskwesaties omtrent de verdeling van verantwoordelijkheid tussen staat en particulier initiatief in de sociale zekerheid. Vervolgens wordt een uitstap gemaakt naar een meer conceptuele benadering van het dilemma van particulariteit. In de literatuur over de verzorgingsstaat is op abstract en filosofisch niveau nagedacht over het vraagstuk van de verhouding tussen overheid en burger, tussen staatsbeheer en particuliere organisatie. Er wordt kort stilgestaan bij een aantal van deze conceptuele invalshoeken, waarbij aandacht is voor de verhouding van het dilemma van particulariteit tot het dilemma van rechtsstatelijkheid. Tot slot wordt de brug geslagen naar de aanleiding van dit onderzoek: de huidige roep in de verzorgingsstaat om 'meer samenleving'. In deze studie stond de rechtsstatelijke kant van sociale wetgeving centraal. Daaruit volgt in het laatste deel van het hoofdstuk een korte slotoverweging: wat draagt meer aandacht voor rechtsstatelijkheid bij aan het huidige politieke debat over de rol van de overheid in de domeinen van de verzorgingsstaat?

5.1 Het dilemma van particulariteit

Sinds de Grondwet van 1848 zijn de domeinen van armoede, onderwijs en arbeid stap voor stap kwesties met een rechtsstatelijk karakter geworden. Vanaf het moment dat grondwettelijk werd vastgelegd dat deze domeinen ‘door de wet geregeld’ moesten worden tot aan grootschalig geïnstitutionaliseerde voorzieningen van de moderne Nederlandse verzorgingsstaat: steeds weer duikt de vraag naar de verhouding tussen staat en particuliere organisaties op. Deze vraag is in deze studie beschreven als het dilemma van particulariteit. De drie casus tonen elk in hun eigen termen en in hun specifieke historische context het dynamische debat over de waarden, rechtsgronden en uitvoeringsvormen die horen bij dit dilemma. In de ruimte van de rechtsstaat werd van begin af aan geworsteld met het invullen van die ‘lege’ grondwettelijke bepaling (het ‘zorgen dat’). Dát het geregeld moest worden stond vast, maar hoe? En welke verhouding tussen de staat en particuliere organisatievormen hoorde daarbij? Dat was een kwestie van stevig politiek debat.

Een vroege versie van dit dilemma vinden we bij de totstandkoming van de Armenwet in 1854. Op basis van het wetsontwerp van 1851 – een logisch gevolg van de Grondwet van 1848 – klinken uit politieke, kerkelijke en staathuishoudkundige hoek zeer verschillende stemmen over het hanteren van het principe van ‘volstreckte onvermijdelijkheid’. In het wetsontwerp Thorbecke wordt dit principe voorzichtig losgelaten: armenzorg wordt in de basis als publieke dienst (een staatszorg) bestempeld. Op grond daarvan mag de staat eisen dat kerkelijke en bijzondere armbesturen inzicht geven in hun organisatie en begroting. Het voorstel acht het nog niet wenselijk de organisatie van de armenzorg als zodanig in staatsbeheer op te nemen, maar sluit dit voor de toekomst niet uit. In de nieuwe politieke ruimte van het parlement leidt het wetsontwerp tot fel principieel debat over de vraag of particuliere instellingen (in dit geval kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid) zich al dan niet aan de wet moeten onderwerpen. Door zich te beroepen op de vrijheid van godsdienst en op de historisch gegroeide praktijk van armenzorg brengen confessionele tegenstanders een handhaving van het principe van volstreckte onvermijdelijkheid teweeg: in de Armenwet van 1854 wordt de verhouding van burgerlijke armbesturen enerzijds en kerkelijke en bijzondere armbesturen anderzijds wettelijk aan dit principe gebonden.

Met de komst van de sociale kwestie omtrent de arbeidsrisico's van de moderne industriële samenleving komt een nieuwe vorm van het dilemma van particulariteit aan de oppervlakte. In de aanloop naar de eerste wet op de sociale verzekering tegen dergelijke risico's, de Ongevallenwet van 1901, vindt namelijk opnieuw een botsing plaats tussen de staat en de particuliere organisaties. Langzaam groeit de overtuiging dat een verplichting tot verzekering van staatswege gewenst is; of in elk geval is men het er in groeiende mate over eens dat arbeidsrisico's een zorg van de nationale politiek zijn en dus met publiekrechtelijke middelen moeten worden aangepakt. In tegenstelling tot het debat over de Armenwet, is het aanvaarden van wettelijk verankerde staatsbemoeienis dus niet meer onoverkomelijk en wellicht zelfs gewenst. Bij de eerste pogingen om een dergelijke verplichting in de vorm van een wet te gieten – de wetsvoorstellen van Van der Sleyden (1897) en Lely (1898) – wordt echter duidelijk dat er over de organisatiewijze van die verplichting grote onenigheid bestaat. Werkgevers en confessionele politici pleiten voor een organisatie van de verzekering in de vorm van bedrijfsverenigingen, terwijl een centraal, door de staat gestuurd beheer van de verzekering de voorkeur van werknemers en progressief-liberale politici geniet. Het dilemma van particulariteit gaat hier dus niet zo zeer om de *verplichting* van staatswege, maar om de *organisatie* van staatswege. Hier wordt de neiging van de staat om in het geval van een publiekrechtelijke aanpak ook te kiezen voor een centraal beheer, duidelijk zichtbaar. In het geval van de Ongevallenwet wordt die neiging door de tegenstanders van staatsbeheer in de kiem gesmoord: pas op het moment dat het herziene wetsontwerp-Lely de ruimte biedt aan de organisatie van de ongevallenverzekering door particuliere bedrijfsverenigingen, kan de wet worden aangenomen.

Onder invloed van het rapport *Sociale zekerheid* van de Commissie-Van Rhijn wordt de discussie over de rechtsgrond van de sociale verzekering na de Tweede Wereldoorlog heropend. De discussie gaat over de vraag op basis waarvan en in welke vorm de verzekering in het naoorlogse Nederland gestalte moet krijgen. Geïnspireerd door het Britse Beveridge-plan stuurt de Commissie aan op een doorbraak bij zowel de rechtsgrond (richting burgerschap) als de uitvoering (richting volksverzekeringen). Het rapport van de Gemengde Commissie-Van Rhijn brengt, op basis van verzet van de Stichting van de Arbeid en confessionele politici, de aanzet tot deze doorbraak weer tot stilstand. In de Organisatiewet Sociale Verzekering

(1952) worden de vooroorlogse verhoudingen tussen staat en particuliere bedrijfsorganisaties wettelijk bevestigd. Hoewel de naoorlogse opvatting dat sociale zekerheid van staatswege gegarandeerd moet worden, in eerste instantie vertaald werd in een stelsel van sociale verzekering in centraal staatsbeheer, blijkt opnieuw dat deze neiging door politiek en samenleving niet zomaar geaccepteerd wordt. Voorlopig is voor de overheid alleen een toezichthoudende rol in het beheer van de Sociale Verzekeringsraad weggelegd.

De doorbraak waar de eerste Commissie-Van Rhijn op aanstuurde komt pas tot stand bij het doorvoeren van de Algemene Ouderdomswet in 1956, een volksverzekering met burgerschap als rechtsgrond. Andere volksverzekeringen volgen, en zo wordt sociale zekerheid in de decennia na de Tweede Wereldoorlog alsnog een van de sociale grondrechten, in 1983 wettelijk verankerd in het eerste hoofdstuk van de Nederlandse Grondwet. Echter, ook bij de totstandkoming van deze volksverzekeringen bleef de verhouding tussen staat en particulier initiatief een struikelblok.¹ Het debat over uitvoeringskwesties rond zorg, onderwijs, armoede en arbeid is inmiddels gestoeld op alom aanvaarde grondrechten in plaats van dat het gaat over rechtsgronden die voorzichtig beginnend staatsingrijpen moeten legitimeren. Toch blijft staatsingrijpen in deze maatschappelijke domeinen omstreden. Dit roept de vraag op waarom het dilemma van particulariteit zo hardnekkig is. Het antwoord op die vraag raakt aan het onderliggende dilemma in de rechtsstaat waar in deze studie al meermaals op gewezen is en dat in eigentijdse termen beschreven wordt als de spanning tussen klassieke en sociale grondrechten. Om deze verbinding tussen uitvoeringskwesties (het dilemma van particulariteit) en de onderliggende spanning in de rechtsstaat (het dilemma van rechtsstatelijkheid) nader toe te lichten, worden in de volgende paragraaf drie conceptuele kaders uitgewerkt. Ze kunnen als handvat dienen bij het analyseren van kwesties van sociale wetgeving die ontstaan als de staat zich gaat bemoeien met maatschappelijke domeinen als armoede en arbeid.

5.2 Particulariteit en rechtsstatelijkheid

Zowel over zijn voorgeschiedenis als over de verzorgingsstaat zelf zijn vele theoretische analyses geschreven. In beschouwingen vanuit ideologisch,

politiek, filosofisch, economisch, cultureel of moreel perspectief is geprobeerd om de grondslagen van de verzorgingsstaat te doorgronden. Drie van die conceptuele kaders kunnen behulpzaam zijn bij het beter begrijpen van de verhouding van het dilemma van particulariteit tot het onderliggende dilemma van rechtsstatelijkheid: ten eerste de kwestie van legitimiteit in het zoeken naar een institutionele balans; ten tweede de spanning tussen vrijheid, gelijkheid en sociale grondrechten; en ten derde de spanning tussen pluraliteit en universalisme als herverdelingsprincipes. Elk van deze kaders wordt hier kort geïntroduceerd.

Vertaald naar instituties draait het bij het dilemma van particulariteit eigenlijk om het zoeken naar een balans tussen zelforganisatie en staatsbeheer: hoe worden de diverse domeinen van het samenleven in verhouding tot elkaar afgebakend, georganiseerd, geïnstitutionaliseerd? Wie draagt verantwoordelijkheid voor wat? De bepalingen van de rechtsstaat scheppen verplichting en richting voor het zoeken naar een institutionele balans tussen zelforganisatie en staatsbeheer. Als die balans eenmaal is uitgekristalliseerd, kan zij gecontroleerd en geëvalueerd worden met behulp van diezelfde bepalingen. Hier is legitimiteit in het spel: de balans tussen het algemene en het bijzondere dient te kloppen met de rechtsstatelijke grondslag van het samenleven, waaraan zowel staat als burgers zich gebonden hebben, anders is zij niet legitiem. Een deel van de legitimiteit die de rechtsstaat voor een samenleving genereert, schuilt dus in het institutionaliseren van de verhouding tussen het algemene (het publieke) en het bijzondere (het particuliere) – en dat op bindende, wettelijke wijze. Politicoloog Douglas E. Ashford zegt hierover: *‘Institutions are the manifested expressions of how a people limit the use of collective authority. (...) The institutional definition is meant to specify that we can state with some precision what resources, methods and capabilities are attached to the exercise of authority in each political system.’*² Dit conceptuele kader, waarin de rechtsstaat begrepen wordt als het institutionaliseren van een balans tussen het publieke en het particuliere, helpt bij het aanwijzen van een van de moeilijkheden van het dilemma van particulariteit: de bepalingen dat domeinen als armenzorg of onderwijs ‘aanhoudende zorg der overheid zijn’ en ‘door de wet geregeld’ dienen te worden, geven weinig richting aan de institutionele balans en haar legitimiteit. Juist daarover ontstaat dus debat.³

Een tweede conceptuele kader is de spanning tussen vrijheid en gelijkheid en de manier waarop sociale grondrechten die spanning op de spits drijven. Bij sociale wetgeving kan vrijheid op twee manieren als een logisch uitgangspunt dienen. Om überhaupt vrij te zijn, moet een mens in de eerste plaats geen zorgen hebben over het voorzien in zijn primaire behoeften zoals voedsel, onderdak en zorg. Dit argument sluit vooral aan bij het universele mensenrecht op zelfbeschikking. Hieraan kan een tweede argument worden toegevoegd, dat zich meer op de politieke grondrechten van de burger baseert: om als politiek burger vrij te zijn, heeft een mens bepaalde ontplooiing nodig, te bereiken via bijvoorbeeld onderwijs en arbeid.

Ook gelijkheid kan bij sociale wetgeving als logisch uitgangspunt dienen. Sociale wetgeving heeft vele doelstellingen omtrent het verminderen van ongelijkheid gehad. Hoewel niet altijd expliciet benoemd, klinkt gelijkheid hier als ultiem ideaal, als einddoel, in door. Als finale doelstelling is ze hoogst onwenselijk, omdat ze afdoet aan de veelzijdigheid van de samenleving, maar aan het streven naar het verminderen van ongelijkheid wordt door veel overheden wel waarde gehecht. Belangrijk is het daarbij een onderscheid te maken tussen gelijke kansen en gelijke uitkomsten. Een situatie van gelijke kansen voor iedereen (die op zich al onwaarschijnlijk is, omdat ze voorbij gaat aan verschillen in omgeving, genen of talenten) betekent nog niet dat iedereen die kansen om moet zetten in gelijke keuzes, handelingen en uiteindelijk resultaten.

Bij het maken van sociale wetgeving kan de overheid zich op beide grondrechten beroepen. Het staatsingrijpen dat nodig is voor de garantie op bestaanszekerheden kan als het waarborgen van individuele vrijheid gelegitimeerd worden. Een belangrijke rol voor de overheid in de uitvoering van sociale wetgeving wordt daarnaast vaak met argumenten van gelijkheid onderbouwd: een algemeen beheer vergroot de kansen op gelijke behandeling en stelt de overheid in staat om bij de uitvoering de rechtsgelijkheid te controleren en dus te garanderen. In de confrontatie met de opvattingen van particulier initiatief over met name vrijheid bewijst deze redenering zich echter als problematisch. Met het beroep op dezelfde individuele vrijheid (van organisatie, onderwijs, godsdienst enz.) verzet particulier initiatief zich fors tegen staatsingrijpen op wat van oudsher 'hun' domeinen waren. Deze botsing tussen verschillende opvattingen over grondrechten is in het geval van sociale wetgeving onontkoombaar, omdat

het hier altijd draait om de aanwezigheid of afwezigheid van de overheid op individuele terreinen (levensonderhoud, arbeid, onderwijs, onderdak). Sinds waardeopvattingen over wat een mens nodig heeft om in vrijheid en gelijkheid te kunnen leven ook als sociale grondrechten zijn vastgelegd, is de botsing ook op papier al te voorspellen en te verklaren. Een conceptuele insteek van het dilemma van particulariteit op basis van de verschillende grondrechten weet de centrale kwesties dus goed in kaart te brengen.⁴

Ten derde kan het dilemma van particulariteit ook via twee tegengestelde beleidsprincipes voor herverdeling benaderd worden: universalisme en pluraliteit. Op het moment dat de staat het beheer of de organisatie van sociale wetgeving in handen heeft, is universalisme meestal dominant. We hebben het dan bijvoorbeeld over de toepassing van wettelijke regelingen op de gehele bevolking – regelingen met burgerschap als rechtsgrond dus. Vaak zit hier aan vast dat ook alle burgers (zij het naar draagkracht) mee moeten betalen. Dat betekent overigens niet per definitie dat iedereen ook evenveel ontvangt – daar kan pluraliteit en/of verschil net zo goed regel zijn. Particulier initiatief pleit meestal voor een pluraliteit aan regelingen en rechtsgronden, passend bij de specifieke sector of de specifieke doelgroep. Bij de totstandkoming van wetten die de herverdeling van bijvoorbeeld verzekeringsgelden moeten gaan regelen, botsen deze opvattingen.

Kwesties die de rechtsgrond, de uitvoering en de herverdeling betreffen, zo bleek ook uit de historische analyses, raken de sociale wetgeving in het hart: het gaat hier om het dilemma van particulariteit *pur sang*. Het contrasterende begrippenpaar van universalisme en pluraliteit geeft dus een helder inzicht in de beleidsvraagstukken die op tafel komen bij het definiëren van de verhouding tussen staat en particuliere organisaties. Uit de historische casus blijkt daarnaast echter evengoed hoe universalisme en pluraliteit wel samen op kunnen gaan. In het debat over de wetsvoorstellen hoefden een verplichting van staatswege (vaak in de vorm van het vaststellen van een bindende rechtsgrond en het toezicht houden op het naleven daarvan) en een organisatie in handen van particulier initiatief elkaar niet onoverkomelijk in de weg te zitten. Juist het vinden van die middenweg bood vaak de sleutel tot het voorlopig oplossen van het dilemma van particulariteit.⁵

5.3 Meer aandacht voor rechtsstatelijkheid

Hoewel het woord ‘verzorgingsstaat’ sinds de inleiding nauwelijks meer is voorgekomen, meen ik toch een studie over het ‘verzorgen van staatswege’ geschreven te hebben. Deze retorische, maar zeker ook inhoudelijke wending wil ik in deze conclusie nog kort centraal stellen. Het gaat dan om de verstrengeling van verzorgingsstaat en rechtsstaat, of beter gezegd, om ‘verzorging’ als domein van staatsingrijpen *binnen de rechtsstaat*. Op grond van de historische analyses van de totstandkoming van sociale wetgeving op het gebied van wat wij nu sociale zekerheid en bestaanszekerheid noemen, formuleer ik drie overwegingen voor het huidige politieke debat over de verzorgingsstaat. Naar aanleiding van de ontwikkeling van het dilemma van particulariteit en de hierboven aangestipte conceptuele denkkaders acht ik het namelijk zinvol om het rechtsstatelijke perspectief in dat debat meer aandacht te geven – en wel vanuit drie invalshoeken.

De eerste invalshoek betreft de neiging van de overheid om *verplichting* van staatswege te koppelen aan *organisatie* van staatswege. Op zich is dat niet zo gek: op het moment dat de overheid bijvoorbeeld de sociale verzekering in de wet opneemt, krijgt zij de bevoegdheid om die verplichting op te leggen en te controleren (het legaliteitsbeginsel). Daar hoort echter ook bij dat de overheid moet toezien op de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid bij het toepassen van deze wettelijke regeling (om willekeur tegen te gaan). De neiging om te kiezen voor een uitvoering waarbij beheer, financiering en toezicht via de overheid lopen, is op grond van die verantwoordelijkheid groot. Dit mechanisme is niet iets van de verzorgingsstaat, maar is ook terug te zien in de aanloop naar de Armenwet en de Ongevallenwet: op het moment dat armenzorg als publieke dienst beschouwd wordt, of arbeidsrisico’s als zaak van de nationale politiek bestempeld worden, ontstaat in eerste instantie een wetsontwerp waarin voor de overheid een grote rol is weggelegd. Interessant is echter dat in de aanloop naar diezelfde wetsvoorstellen ook al de stem van particuliere organisaties klonk. In die stem worden verplichting van staatswege en organisatie van staatswege consequent losgekoppeld. Met andere woorden: als een domein beschouwd werd als aanhoudende zorg van de overheid, door de wet geregeld, hoefde dat volgens het particulier initiatief zeker niet per se actief staatsbeheer in dat domein te betekenen. Deze stem bleek sterk: zowel bij de Armenwet als bij

de Ongevallenwet kon de wettelijke regeling pas tot stand komen nadat in grote mate aan de wensen van het particulier initiatief tegemoet gekomen was. De neiging van de overheid om het legaliteitsbeginsel te koppelen aan de daadwerkelijke organisatie in de samenleving leverde in deze casus voor het doorvoeren van wettelijk beleid dus een zekere stroefheid op.

Niet alleen die neiging op zich, maar ook wisselwerking ervan met particulier initiatief is belangrijk. In elk van de drie historische casus was de stem van maatschappelijke organisaties doorslaggevend voor de vorm van de uiteindelijke wettelijke regeling. In de kleurrijke voorgeschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat werd het dilemma van particulariteit steeds pas opgelost als de stem van het particulier initiatief gehoord (en in flinke mate ook verhoord) was. Hoewel de bereidheid groeide om de verplichtende kaders van de wet te accepteren, bleef de verantwoordelijkheid voor de uitvoering een steeds terugkerend punt van fel, principieel debat. Het bleef een dilemma: een dubbelstelling waarin de verwerking van de principes van de één afdeed aan de verwerking van de principes van de ander. Oplossingen van dit dilemma waren steeds tijdelijk. Er bestonden geen definitieve compromissen, zo bleek telkens opnieuw. In plaats daarvan werd steeds opnieuw gezocht naar en gedebatteerd over de balans tussen staat en particulier initiatief. De huidige roep om meer samenleving is dus, vanuit deze invalshoek, niet nieuw. Sterker nog: die wordt al sinds het begin van staatsingrijpen in maatschappelijke domeinen als armenzorg en arbeid gehoord.

Dit leidt tot een derde en tevens laatste invalshoek. Kort gezegd komt deze overweging hierop neer: als het gaat over de verzorgingsstaat, gaat het over een staat in de zin van een toestand, een status quo en *niet* over een staat in rechtsstatelijke zin. De Nederlandse verzorgingsstaat is een omvangrijke, indrukwekkende, historisch gegroeide oplossing van het dilemma van particulariteit, die gedurende een aantal decennia tot belangrijke resultaten heeft geleid. Desalniettemin is ook deze oplossing tijdelijk, getuige de huidige roep om meer particulier initiatief: een definitief compromis tussen staat en particuliere organisaties bestaat ook in deze tijd niet. Het dilemma van particulariteit is dus ook geen probleem van de verzorgingsstaat, maar ligt reeds verankerd in de Nederlandse *rechtsstaat*: vanaf het begin van staatsingrijpen in maatschappelijke domeinen als onderwijs,

zorg en sociale zekerheid stonden overheid en samenleving om verschillende redenen tegenover elkaar. Sinds de historisch gegroeide kernwaarden omtrent bestaanszekerheid en sociale zekerheid als sociale grondrechten in de Grondwet zijn opgenomen, is de verankering van het dilemma van rechtsstatelijkheid alleen maar duidelijker geworden. De huidige roep om 'meer samenleving' hoort dus wel bij de huidige staat van de verzorgingsstaat, maar gaat eigenlijk over een rechtsstaat waarin de overheid op grote schaal bevoegd is geworden om verzorging van staatswege te verplichten en te organiseren. Het huidige politieke debat kan mijns inziens baat hebben bij het (historisch) besef dat de spanning tussen 'zorgen dat' en 'zorgen voor' van rechtsstatelijke in plaats van verzorgingsstatelijke aard is. Door de vormkwesties los te laten, krijgt het politieke debat over verzorging van staatswege weer de lading die hoort bij het denken over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen staat en maatschappij. Die lading levert zeker ingewikkelde dilemma's op, zo toonde deze studie, maar raakt ook de kern van de sociale politiek: de dynamiek van staatsingrijpen op domeinen die de mens van dichtbij raken.

Noten

- 1 Schuyt en Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit*, 292-306.
- 2 D. Ashford, *The Emergence of the Welfare State* (Oxford 1986) 5-6.
- 3 Zie voor literatuur op dit terrein o.a.: R. Plant, H. Lesser en P. Taylor-Gooby, *Political Philosophy and Social Welfare. Essays on the Normative Basis of Welfare Provision* (Londen 1980); D. Ashford, *The Emergence of the Welfare State* (Oxford 1986); A. Gutmann, *Democracy and the Welfare State* (Princeton 1988); I. de Haan, *Zelforganisatie en staatsbeheer. Het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw* (Amsterdam 1993); C.J.M. Schuyt, *Steunberen van de samenleving: sociologische essays* (Amsterdam 2006); Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, *Sociaal beleid en legitimiteit. Achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's* (Den Haag/Nijmegen 2011).
- 4 Literatuur op dit terrein: H. Wilensky, *The Welfare State and Equality* (Berkeley 1985); R.E. Goodin, *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State* (Princeton 1988); A. Gutmann, *Democracy and the Welfare State* (Princeton 1988); A. Lindbeck, 'Individual freedom and

- welfare state policy', in: *European Economic Review* 32 (1988) 295-318; C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat* (Leiden/Antwerpen 1991); M. Hurenkamp en M. Kremer, *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid* (Amsterdam 2005); A. Giddens en P. Diamond (red.), *The new egalitarianism* (Londen 2005); P.H.A. Frissen, *De staat van verschil: een kritiek van de gelijkheid* (Amsterdam 2007).
- 5 Zie voor literatuur op dit terrein o.a.: P.H.A. Frissen, *De staat van verschil: een kritiek van de gelijkheid* (Amsterdam 2007); A. Anttonen (et al.), *Welfare state, universalism and diversity* (Cheltenham 2012). In dit laatste werk wordt pluraliteit als voorwaarde voor universalisme gezien: 'only by meeting the diverse needs that hinder people's inclusion and participation can such outcomes be achieved universally' (Anttonen, *Welfare state, universalism and diversity*, 191).

6

Literatuur

- Anttonen, A. Häikiö, L. en Stefansson, K. (red.), *Welfare state, universalism and diversity* (Cheltenham 2012)
- Ashford, D., *The Emergence of the Welfare State* (Oxford 1986)
- Belinfante, A.D., *De burger en zijn staat* (Alphen a/d Rijn 1966)
- Belinfante, A.D. & Reede, J.L. de, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht* (Deventer 2012; 17^e druk [1964])
- Beveridge, W., *Social insurance and allied services* (1942)
- Burkens, M.C., e.a. (red.), *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht* (Deventer 1997)
- Dam, J.C. van (e.a.), *Honderd jaren Armenwet 1854-1954. Maatschappelijke zorg in historisch perspectief* (Alphen a/d Rijn 1955)
- Duyvendak, J.W. & Haan, I. de (red.), *Maakbaarheid. Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving* (Amsterdam 1997)
- Francken, W. (red.), *Wet van den 28. Junij 1954 (Staatsblad N° 100) tot regeling van het armbestuur, met de daarover, vooral in den Tweede Kamer der Staten-Generaal, gewisselde stukken gehouden beraadslagingen* (Nijmegen 1854)
- Frissen, P.H.A., *De staat van verschil: een kritiek van de gelijkheid* (Amsterdam 2007)
- Giddens, A. & Diamond, P. (red.), *The new egalitarianism* (Londen 2005)
- Goodin, R.E., *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State* (Princeton 1988)
- Goodin, D. en Mitchell, D. (red.), *The Foundations of the Welfare State* (Cheltenham 2000)
- Groeneveld, H.W. & Stemberg, G.J., *De Ongevallenwet 1921* (Alphen a/d Rijn 1922)
- Gutmann, A., *Democracy and the Welfare State* (Princeton 1988)
- Haan, I. de, *Zelforganisatie en staatsbeheer. Het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw* (Amsterdam 1993)

- Haan, I. de, *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam 2003)
- Hertogh, M., *De levende rechtsstaat. Een ander perspectief op recht en openbaar bestuur* (Utrecht 2002)
- Herwerden, C.H. van, *De kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid tegen de voorgedragene armwet verdedigd* (Groningen 1851)
- Hurenkamp, M. & Kremer, M., *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid* (Amsterdam 2005)
- Janssen, G. & Berben, T., *De vakbeweging en sociale zekerheid in Nederland na 1945* (Nijmegen 1982)
- Kappelhof, T., 'Omdat het historisch gegroeid is. De Londense Commissie-Van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland (1937-1952)', in: *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* 2 (2004) 71-91
- Kuyper, A., *Het sociale vraagstuk en de christelijke religie. Rede bij de opening van het Sociaal Congres op 9 november 1891* (1891)
- Kwakkelstein, T. (e.a.), *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat: nieuwe kansen voor overheid en samenleving* (Den Haag 2012)
- Lindbeck, A., 'Individual freedom and welfare state policy', in: *European Economic Review* 32 (1988) 295-318
- Marshall, T.H., *Citizenship and social class. And other essays* (Cambridge 1950)
- Mouton, J.Th., 'Wettelijke voorschriften betreffende gezondheid en veiligheid voor werklieden in fabrieken en werkplaatsen', *Geschriften over sociale vraagstukken uitgegeven van wege de Liberale Unie* 2 (1886)
- Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, *Sociaal beleid en legitimiteit. Achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's* (Den Haag/Nijmegen 2011)
- Plant, R., Lesser, H. & Taylor-Gooby, P., *Political Philosophy and Social Welfare. Essays on the Normative Basis of Welfare Provision* (Londen 1980)
- RMO, *Vershil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector* (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling; Den Haag 2004)
- RMO, *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat* (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling; Den Haag 2006)
- Rob, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving* (Raad voor het openbaar bestuur; Den Haag 2012)
- Rerum Novarum. Encycliek van paus Leo XIII over den toestand der werklieden. In het Hollandsch vert. door Th.J. Zoetmulder* (Haarlem 1904)

- Roebroek, J.M. & Hertogh, M., *'De beschavende invloed des tijds'. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland* (Tilburg 1998)
- Rooy, P. de, *'Armenzorg in Nederland'*, in: B. Kruithof, J. Noordman en P. de Rooy (red.), *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs. Inleiding, bronnen, onderzoek* (Nijmegen 1982)
- Rooy, P. de, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (Amsterdam 2002)
- Schuyt, C.J.M., *Tussen macht en moraal. Over de plaats van het recht in verzorgingsstaat en democratie* (Alphen a/d Rijn 1983)
- Schuyt, C.J.M., *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat* (Leiden/Antwerpen 1991)
- Schuyt, C.J.M., *Steunberen van de samenleving: sociologische essays* (Amsterdam 2006)
- Schuyt, C.J.M. & Taverne, E. (red.), *1950. Welvaart in zwart-wit* (Den Haag 2000)
- Schuyt, C.J.M. & Veen, R. van der (red.), *De verdeelde samenleving: een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat* (Leiden 1986)
- Schwitters, R.J.S., *De risico's van de arbeid. Het ontstaan van de Ongevallenwet 1901 in sociologisch perspectief* (Groningen 1991)
- 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* (1945)
- Swaan, de A., *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* (Amsterdam 1996 [1988])
- Thorbecke, J.R. *'Over het hedendaagsche staatsburgerschap'*, in: idem, *Historische Schetsen* (Nijmegen 1872)
- Trommel, W.A. & Veen, R.J. van der, *De herverdeelde samenleving: de ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (Amsterdam 1999)
- Tydeman, H.W., Heemskerk, J. & Tydeman, J.W., *Het ontwerp van wet op het armbestuur van 1851, beschouwd door de schrijvers der 'Denkbeelden omtrent eene wettelijke regeling van het armwezen in Nederland* (Amsterdam 1952)
- Velde, H. te, *'Van grondwet tot grondwet. Oefenen met parlement, partij en schaalvergroting 1848-1917'*, in: Aerts, R. et al (red.), *Land van kleine gebaren: een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990*. (Nijmegen 1999)

- Vries, Joh. de, 'Een belangrijk werk over de totstandkoming van de Ongevallenwet in Nederland', in: *Maandblad economie: tijdschrift voor algemeen economische, bedrijfseconomische en sociale vraagstukken* 1 (1971)
- Vries, W. de, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901. De invloed van werkgevers en werknemers op de eerste sociale verzekeringswet in Nederland* (Deventer 1970)
- Wagenaar, F.P., Kerkhoff, A.D.N, en Rutgers, M.R., *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat* (Bussum 2011)
- WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Rapporten aan de regering 63; Den Haag 2002)
- WRR, *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden* (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Rapporten aan de regering 76; Amsterdam 2006)
- WRR, *Vertrouwen in burgers* (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Rapporten aan de regering 88; Amsterdam 2012)
- Wijnen, C.A.J.M., Berkers, E.A.M., en Vesters, J.A., *Inventaris van het archief van het Gemeenschappelijk Administratie Kantoor (GAK) 1952-2001* (Den Haag 2005)
- Wilensky, H., *The Welfare State and Equality* (Berkeley 1985)
- Witteveen, W., *De rechtsstaat als beginsel* (Amsterdam; Den Uyl lezing; 14 december 1998)
- Witteveen, W. en Klink, B. van, *De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de Rechtsstaat* (WRR voorstudies en achtergronden 116; Den Haag 2002)
- Wolfram, D.J., *Vrij van wat neerdrukt en beklemt. Staat, gemeenschap, sociale politiek, 1870-1918* (Amsterdam 2003)
- IJssel de Schepper, G.A., *Het onregmatige, ondoeltreffende en hoogstnadelige der Armenwet, in hare bepalingen omtrent het domicilie van onderstand* (Zwolle 1861)