



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Armoede, sociale zorg en de reikwijdte van de staat**  
Bertels, Cees

**Citation**

Bertels, C. (1998). Armoede, sociale zorg en de reikwijdte van de staat. *Leidschrift : Nederland Omstreeks 1900*, 14(December), 57-78.  
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/73027>

Version: Not Applicable (or Unknown)  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/73027>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Armoede, sociale zorg en de reikwijdte van de staat

Cees Bertels

Bij de debatten over de troonrede en regeringsverklaring van het nieuwe kabinet Pierson in oktober 1897 richtte de minister-president zich ook tot de nieuwgekozen SDAP-voorman Troelstra. Deze had in een gematigde *maiden-speech* de regering (de meest links-liberale van de eeuw) uitgedaagd om zich eindelijk het lot van de arbeidersklasse aan te trekken. Pierson reageerde: 'Wat is het kardinale verschil tussen socialisten en niet-socialisten? Het loopt over de vraag: "hoe denkt gij over de armoede, over het pauperisme?". De socialisten zijn de meening toegedaan, dat het blijven bestaan van de armoede eenvoudig eene vraag is van willen of niet willen. Zoodra men het ernstig wil zal het pauperisme verdwijnen.' Troelstra reageerde in zijn tweede termijn, waarbij hij pretendeerde op te treden namens de hele, zowel katholieke als niet-katholieke arbeidende klasse, door te wijzen op het vernieuwende karakter van zijn ideologie: 'socialisme, dat is een nieuw stelsel van productie'. Pierson wees dit af; alle arbeiders dienden net als anderen de vruchten van het kapitalisme te plukken, te sparen en met dat kleine kapitaal deel te nemen aan het grootkapitaal.<sup>1</sup> Piersons lokroep stond wel ver af van de toenmalige maatschappelijke realiteit. Tenminste eenderde van de Nederlandse bevolking bevond zich nog steeds in een situatie van uitzichtloze armoede en in plaats van te 'sparen' trachtten de armen slechts te overleven.

Dit artikel behandelt de pogingen die in Nederland tussen de Parlementaire Enquête van 1886/1887 en de Eerste Wereldoorlog werden ondernomen om in het verergerde armoedevraagstuk een 'sociale quaestie' en daarachter de noodzaak tot ingrijpende maatschappelijke veranderingen te onderkennen. De strijd om sociale verzekeringswetgeving vormt daarin een hoogtepunt. Was de uiteindelijke totstandkoming ervan een cadeautje van de middenklasse aan de arbeiders, toen men zich dat door de groeiende industriële welvaart kon permitteren? Of kwam de sociale zekerheidswetgeving voort uit het inzicht dat voor welvaartsgroei een minimum van sociale cohesie noodzakelijk is?

---

1 Handelingen van de Staten Generaal, 1897-1898, Tweede Kamer. De Tweede Kamerverslagen zijn, hoe volumineus ook, gezien de toenmalige grote ideologische verschillen en animositeiten de prachtigste bronnen die een sociaal-historicus of socioloog zich maar wensen kan. Zij zijn informatiever dan alle hier vermelde literatuur, hoe uitstekend die menigmaal ook is.

### Armoede als 'sociale quaestie'

In de tweede helft van de negentiende eeuw verscherpte het armoedeprobleem in het toen nog veel minder dichtbevolkte Nederland. In de traditionele samenleving had armoede nooit ontbroken, maar de economische achterstand ten opzichte van het omringende buitenland begon meer op te vallen, temeer daar een beginnende bevolkingsexplosie de sociale verhoudingen onder druk zette. De industrialisatie kwam traag van de grond. Het 'land van handel, landbouw en veeteelt' dat Nederland eeuwen was geweest, klampte zich vast aan zijn verleden. Lonen in de nijverheid konden niet laag genoeg zijn en een mooie kans op verlaging van de arbeidskosten werd geboden door de inschakeling van jonge kinderen die voor een habbekrats werkten. Het economische misbruik van deze heel jonge 'arbeidskrachten' leidde in de jaren 1860 voor het eerst tot enig publicitair protest. De kritische waarnemer zag bovendien dat ook vrouwen vaak voor weinig geld werkten. Een aantal progressieve liberalen richtte naar aanleiding van deze misstanden een beschaafde actiegroep op, het *Comité ter bespreking van de Sociale quaestie* met zowaar ook een paar echte arbeiders als lid naast later bekende liberalen als S. van Houten, Kerdijk, Veegens, Drucker, Goeman Borgesius en de ondernemer Van Marken. Binnen een paar jaar bloedde de zaak echter dood. Een kinderwetje (zonder controle erop) was het enige tastbare resultaat.

In de jaren 1880 stak door het slechte economisch tij het armoedeprobleem weer in alle hevigheid de kop op. De 'sociale quaestie' belandde uiteindelijk op de 'Haagse' politieke agenda. Het samenvallen van een langdurige landbouwcrisis en een baisse in de nijverheid (1883-1886) leidde tot grote sociale problemen. Het werd duidelijk dat de sociale onderlaag in Nederland net als in het buitenland een hoge prijs betaalde voor de industrialisering. Het beroep op de armenzorg nam bijvoorbeeld onrustbarend toe. De Tweede Kamer besloot op voorstel van Goeman Borgesius tot een parlementaire enquête naar de praktische gevolgen van de Kinderwet en, breder, naar de toestand in de fabrieken. Uit dit in 1886-87 uitgevoerde onderzoek rees een uiterst somber beeld op van de misère van de werkende stand: de 'sociale quaestie' bleek echt te bestaan. De politieke consequentie moest wel een ander optreden van de staat zijn. Serieuze sociale wetgeving leek zelfs in het nog slechts bescheiden industrialiserende Nederland geboden.

Aan conservatieve zijde vroeg men zich af of er dan soms een 'andersoortige' armoede was verschenen; de afwisseling van goede en slechte

tijden had toch altijd al bestaan!<sup>2</sup> In de publieke en de parlementaire discussie tussen publicisten en woordvoerders van de vier ideologische blokken – liberalen, gereformeerden, katholieken en socialisten: scherp tegenover elkaar staand maar elk intern verdeeld – zou opheffing van de armoede decennia lang het centrale thema vormen. Dit debat gaf de aanzet tot de eerste substantiëlere sociale wetgeving. Hoe het armoedeprobleem adequaat te analyseren en te verbinden met hervorming van het arbeidsbestel? Het gecompliceerde karakter van het vraagstuk en beduchtheid om de staat meer in de economie te laten ingrijpen zouden de ‘netto’ uitkomst van de komende decennia sociaal debat en wetgeving heel bescheiden houden.

### De moeizame ontwarring van de armoedeknoop

Om te begrijpen wat de ‘ontwarring van de armoedeknoop’ in de weg stond is het goed onderscheid te maken tussen enerzijds de *soorten of deelgroepen* armen (met hieraan gepaard gaande verschillen in de armenzorgstrategie) en anderzijds de pogingen aan het einde van de negentiende eeuw om arbeid - of het tekort aan banen – economisch en sociaal te begrijpen.<sup>3</sup> Wat het eerste betreft: cruciaal in de late negentiende eeuw was de moeite van de publieke opinie om *nieuwe* armoede die samenhang met de opkomende industriële revolutie, te onderscheiden van de *oude* traditionele armoede, verbonden aan de *ups* en *downs* in handel en landbouw en aan de misère in binnensteden. Conservatieven van uiteenlopende pluimage beschouwden traditionele armoede als een normaal, onvermijdelijk en permanent probleem conform het bijbelwoord ‘De armen hebt ge altijd om u heen’. Vooral in de beginfase van stoom, mechanisering en fabriekssysteem hadden traditioneel denkenden grote moeite te onderkennen dat de ermee verbonden verscherping van het kapitalisme (migratie van werkzoekenden, een langere werkdag, nachtarbeid, loonsverlaging) nieuwe risico’s voor lijf en leden impliceerde. Met de industrialisering verscheen in een heftiger cyclische conjunctuur nieuwe ellende, proletarisering. Dit ging aan de gegoede

---

2 De armoedeproblematiek in de vorige eeuw is complex. In dit essay ga ik niet in op de ‘contra’-strategieën, die deelgroepen armen zelf ontwikkelden om zich in de burgerlijke samenleving staande te houden (de lommerd, prostitutie, diefstal, uit venten gaan etc). Evenmin kan ik ingaan op het ingewikkelde probleem hoe tussen 1880 en 1914 een verscherpt armoedegevoel kon samengaan met de onmiskenbare groei van het gemiddeld inkomen per hoofd der bevolking.

burger echter totaal voorbij. Als gevolg hiervan bleef de goegemeente het verlies van werk door ziekte, invaliditeit, ouderdom en ontslag net als voor 1800 interpreteren als een *individueel* en *moreel* probleem. De resulterende armoede was volgens deze interpretatie te wijten aan *eigen schuld* en niet aan maatschappelijke omstandigheden als conjunctuur, arbeidsomstandigheden en dergelijke.

Bij zoveel onbegrip en onwetendheid bleef ook de traditionele armenzorg ouderwets christelijk charitatief of, burgerlijk opgepoetst, filantropisch haar 'onderstand' uitoefenen. Dat het groeiende contingent armen niet van één makelij was maar uit deelgroepen bestond, wist men natuurlijk wel. Seizoenswerklozen (dus slechts kort hulp vragend), langdurige maar werkwillige werklozen, versleten oude lieden kon men bij de diaconie of op het gemeentekantoor, al dan niet met behulp van de politie, wel onderscheiden van steunvragende lapzwansen en werkschuwen. Charitas en arbeidzaamheid waren aan elkaar gepaard. Het christelijk-burgerlijk arbeidsethos vereiste dat hulpzoekenden een bereidheid tot werken tentoonspreidden. De invalshoek van diakenen of armbestuurders was en bleef ongeacht de opkomende industrialisering tweeslachtig: men had enerzijds zorg over armen die het altoos zouden blijven en waar men niet van af kwam en anderzijds waren er armen die men met inspanning uit hun armoede kon verheffen tot ze weer op eigen benen konden staan. Waar de nieuwe 'proletariërs' te plaatsen bleef onduidelijk. Het traditionele idee van charitas en de erbij ontstane Armenwet van 1854 hadden geen antwoord op het novum *industriële* armoede.

De toenmalige armenzorg kende een drievoudige organisatie. Er was armenzorg in de vorm van kerkelijke 'onderstand', liefdadigheid door neutrale instellingen en, als uiterste redmiddel wanneer de beide vorige instanties het lieten afweten, gemeentelijke ondersteuning. De Armenwet van 1854 had namelijk niet het rijk maar de gemeenten verplicht tot zulke 'uiterste' financiële hulpverlening. De kerken hadden vanuit de praktijk van vroeger eeuwen de eerste verantwoordelijkheid voor deze charitas opgeëist. De in 1870 bijgestelde Armenwet had de kerken tot een elementaire registratie van bedeeden en

---

3 Tussen 1890 en de Eerste Wereldoorlog verschenen een aantal dissertaties en andere grote studies over de armenwetgeving (bijvoorbeeld Bergsma [1896], Van Santen [1897], Falkenburg [1893], Smitsaert [1912]). Het toen gedane onderzoek is meestal behoorlijk ideologisch getint. De jaarlijkse verslagen van het ministerie van Binnenlandse Zaken aan de Kamer – zie de Bijlagen van de Handelingen der Staten Generaal – presenteren een onoverzichtelijke reeks cijfers, zonder enige voor moderne sociale wetenschappen zinvolle systematiek.

hoeveelheid steun genooft. Deze gegevens werden eens per jaar overgedragen aan het ministerie. Wie rond 1890 gegevens van de drie instanties wetenschappelijk poogde te onderzoeken, stuitte op een inferieure reeks gegevens zonder algemene classificatie en zonder vermelding van oorzaken van de armoede of specifieke omstandigheden. Het vergelijkbaar maken van de gegevens, statistische verwerking, het leggen van verbanden: het leek bij voorbaat onbegonnen werk, tenzij de diaconale en andere bijzondere hulp geprest kon worden om ook nog als een soort *burgerlijke stand* te fungeren. De kerken verzetten zich scherp tegen zulke 'pottenkijkerij'. De overheid had huns inziens met hun kasboek of 'pastoraal' niets te maken! Bovendien was van macro-economische analyse toen nog geen sprake. Zelfs het meest progressieve kabinet had op dit terrein slechts moeizaam kunnen opereren. Zolang de bijzondere armenzorg nog bijna de helft van de armlastigen steun gaf, konden rijks- noch gemeentelijke overheid het zich permitteren de eigen financiële lasten te verzwaren door ook deze 'bijzondere' cliënten voor zich op te eisen. 'Links' moest zelfs tijdens zijn kamermeerderheid, ondanks de brede kritiek op het armenzorgstelsel, tandenknarsend blijven accepteren dat de kerken de armenzorg gebruikten als ideologische klantenbinding. De arme drommel die zich bij de diaconie of het rooms-katholieke armbestuur niet onderdanig opstelde, zich onfatsoenlijk gedroeg, niet ter kerke ging of zijn kind naar de verkeerde (openbare!) school stuurde, kon immers christelijke ondersteuning verder vergeten.

Bedenkt men dat in het lager onderwijs de leerplichtwet pas in 1900 en tegen de wil van de meeste christelijke kamerleden tot stand kwam en de gelijkstelling van 'neutraal' met 'openbaar' onderwijs in 1917, dan wordt ook nog een andere patstelling duidelijk. Er bestond niet alleen samenhang tussen armoede en analfabetisme, maar ook tussen *ongeschooldheid* en de kans op werkloosheid en dus armoede. Een beleid gericht op technisch onderwijs op lager of middelbaar niveau was voor de Eerste Wereldoorlog nog toekomstmuziek. Toch wisten de gemeenteambtenaren die bij de uitvoering van het nieuwe verschijnsel arbeidsbeurzen betrokken waren al gauw dat in hun kaartenbakken bijna uitsluitend *ongeschoolde* werkzoekenden voorkwamen.

Wie in de jaren 1890 de 'sociale quaestie' substantieel wilde aanpakken moest de staat een rol geven in het breidelen van het kapitalisme, maar zonder dat de vaart eruit verdween. Zonder overheidsinterventie en zonder publiekrechtelijke regelingen zou serieuze sociale wetgeving een farce zijn. De staat zoveel macht toekennen leek velen griezellig. De grote ideologische blokken op

het politieke toneel dienden voorafgaand aan elke mogelijke sociale wetgeving opnieuw hun positie te bepalen tegenover een grotere rol van de staat.

### Vier blokken en hun houding tot de staat

Liberalen, gereformeerden, katholieken en de opkomende socialisten reageerden elk op een eigen manier op de 'nieuwe' maatschappelijk problemen, of deze nu vooral uit armoede bestonden of eigenlijk diepere oorzaken hadden. Afhankelijk van de diagnose zou men de bestaande minimalistische staatstaken als adequaat of juist als ontoereikend beoordelen en de overheid dienovereenkomstig armslag willen geven. In het hierna volgende lopen we deze vier ideologische blokken, die zich later zouden omvormen tot heuse zuilen, langs.<sup>4</sup>

#### *De liberalen*

Golden liberalen na 1848 ten opzichte van de conservatieven als de 'roden', in de tweede helft van de eeuw zouden zij met de verovering van macht zelf meer behoudend worden. In twee golven scheidden zich daarop als interne vernieuwing 'jong'-liberalen af - parallel aan de aandachtsgolven voor de sociale quaestie - om nog voor de eeuwwisseling links gepasseerd te worden door de socialisten. Na 1885 analyseerden Amsterdamse 'radicale' liberalen de ongunstige maatschappelijk situatie anders dan voorheen; de arbeidende klasse moest een duidelijker stem krijgen, de stedelijke infrastructuur gesaneerd, de welvaartsverdeling minder ongelijk. In de landelijke politiek hadden de liberalen vanaf 1891 weliswaar tien jaar de meerderheid, maar de radicalen onder hen konden als eerste stap hun democratiseringsplannen (de kiesrechtuitbreiding) slechts in bescheiden mate realiseren. Starten met sociale verzekeringswetgeving was de tweede grote doelstelling. Dit impliceerde een overheid die werkgevers in fysiek risicovolle bedrijfstakken bij wet kon dwingen hun arbeiders te verzekeren, die oudedagvoorzieningen kon scheppen, het ziekenfonds verplicht kon stellen en

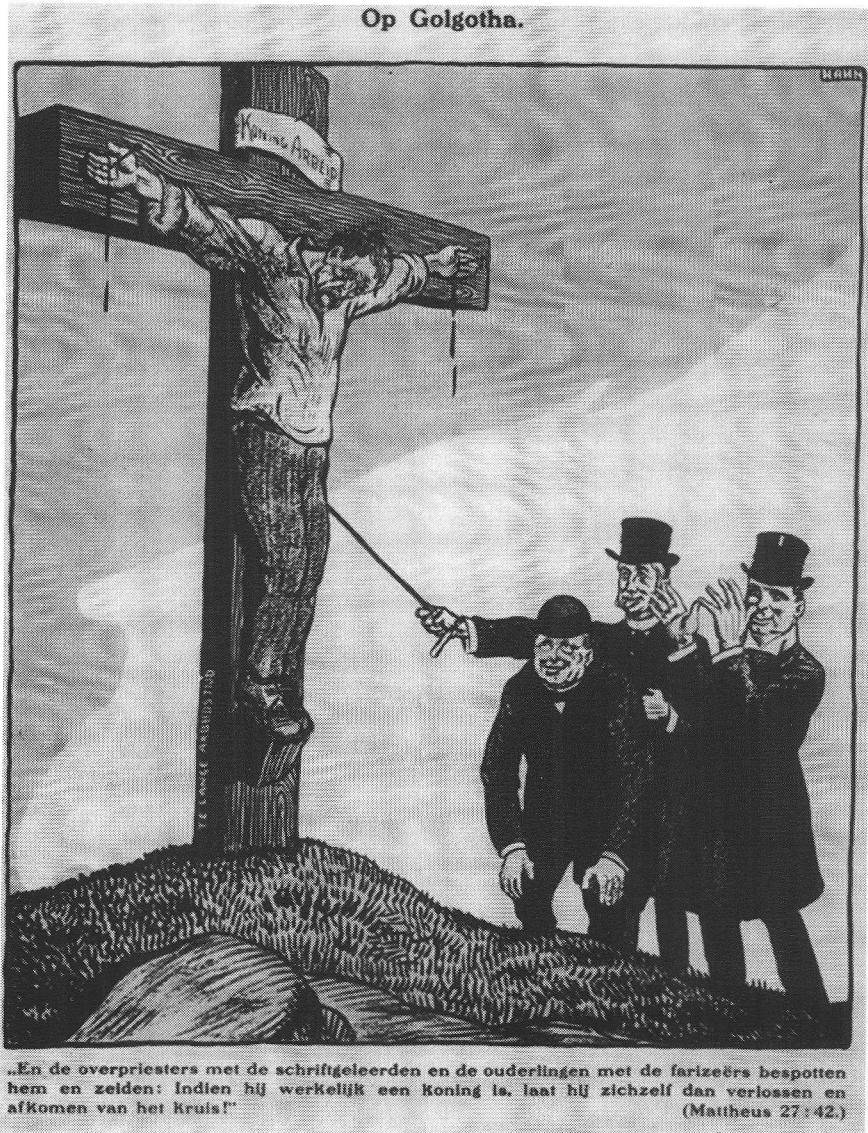
---

4 De analyse van de grote ideologische stromingen in Nederland in het laatste kwart van de negentiende eeuw en het begin van de twintigste eeuw is, uitgezonderd de aandacht voor het opkomend socialisme, veelal blijven steken in de bestudering van 'grote mannengeschiedenis'. De recente dissertatie van M. Hartogh over de gereformeerden en hun sociale doctrines heb ik niet kunnen raadplegen. De dissertatie van Taal over stromingen binnen het liberalisme is waardevol.

die eventueel zelf kon bijdragen tot de lotsverbetering van de arbeiders door uitbreiding van het eigen ambtenarencorps en aanwending van middelen uit de schatkist. De argumentatie voor deze, in onze ogen heel bescheiden interventionistische overheid vertrok vanuit kritiek op het kille Manchester-Liberalisme volgens welk iedere burger dezelfde vrijheid genoot om met energie en initiatief welvaart te scheppen. Ten onrechte, doorzagen de radicalen; het kapitalisme had juist *ongelijke* vertrekpunten geschapen, de arbeidende klasse zat hopeloos in de knel. Sociale wetgeving en wetgeving met betrekking tot hygiëne, woningbouw en krotopruijing, leerplicht en het arbeidscontract tezamen met een ander belastingstelsel en verbetering van medische voorzieningen zouden het vertrekpunt 'vrijheid' voor iedere burger garanderen. Maar aan het eigendomsrecht kon niet getornd worden. Toen in 1901 een aantal van de links-liberale doelen bereikt waren, vielen de liberalen in facties uiteen. De socialisten namen het progressieve vaandel over.

#### *De gereformeerden*

Groen van Prinsterer maar vooral Abram Kuyper hebben binnen de steeds vrijzinniger Nederlands-hervormde gelederen rond 1870 een orthodoxe revival geleid die uit zou lopen op emancipatie van de 'kleine luiden', de kleine middenstand en boeren van gereformeerde huize. Alle kwalen van de negentiende eeuw toedichtend aan de Franse Revolutie en het liberale bastaardkind ervan, zette Kuyper een zwaar christelijk antirevolutionair offensief in dat de gereformeerde beweging binnen enkele decennia tot een ware zuil maakte met een eigen politieke partij, vakbeweging, kerk en universiteit. De werfkracht ervan (en het aantal kamerzetels) overtroffen ruimschoots het aandeel gereformeerden (negen procent) op de totale Nederlandse bevolking. De confrontatie van het christendom met de industrialisering en verstedelijking kon Kuyper, inmiddels rector van de Vrije Universiteit, nog tien jaar voor zich uitschuiven, maar de sociaal-economische problemen van de jaren 1880 dwongen ook hem kleur te bekennen tegenover de 'sociale quaestie' (de befaamde rede op het eerste christelijk-sociaal Congres in 1891 bleef overigens tweeslachtig). In de volgende tien jaar evolueerde Kuyper, die de staat eerst op grote afstand van de 'soevereine eigen kringen' kerk, school en bedrijfsleven had willen houden, naar een positieve waardering van een interveniërende, sociaal verantwoordelijke overheid.



*Figuur 1.* Albert Hahn, 'Golgotha', *De notenkraker*, 1909 (IISG)

Verrassend genoeg koos deze voorstander van huismanskiesrecht in 1894 toch voor Taks kiesrechtuitbreiding en stemde hij voor een Ongevallenwet van links-liberale signatuur, zelfs toen zijn Groot-Amendement door het kabinet Pierson eerst nog geblokkeerd werd. De aap kwam uit de mouw toen de christelijke

coalitie in 1901 verrassend de verkiezingen won en Kuyper een kabinet van antirevolutionairen en katholieken ging leiden. De spoorwegstakingen brachten Kuypers ware, conservatieve aard naar boven; de 'soevereine eigen kringen' bleken opeens inferieur aan het overheidsgezag en de 'dienaressen Gods' (de overheid) een instrument voor de partij aan de macht. Kuyper kon als minister wel een sociale wetgeving ontwerpen, maar omdat hij zo gehaat was geworden, belemmerden de verkiezingen dat deze voorstellen vervolgens door hem in wetten konden worden omgezet. De ironie wil dat de jongere garde antirevolutionairen die de autoritaire leider eigenlijk ook beu waren in de persoon van minister Talma deze geleidelijk aan uitgekledde wetsontwerpen tijdens de lange zittingsduur van kabinet Heemskerk (1908-1913) over de eindstreep kregen. Talma, het kopstuk van de gereformeerde woningbouwvereniging Patrimonium, kreeg zo de eer die Kuyper als een soort mini-Bismarck meer toekomt. De democratische opwellingen van Kuyper en zijn antirevolutionairen gingen een aantal meer behoudende leden van zijn partij onder aanvoering van De Savornin Lohman al te ver, hetgeen uiteindelijk zou leiden tot een afsplitsing en de oprichting van de Christelijk-Historische Unie.

#### *De Rooms-katholieken*

Zo geslaagd als de emancipatie van de gereformeerden was, zo timide en naar binnen gericht was die van de katholieken of, beter, de *rooms-katholieken*. Zij moesten het niet hebben van het politieke inzicht, maar van de kerkelijke macht van hun leiders en zwoeren daarom bij de stem uit Rome. Een conservatieve elite kon een laaggeschoolde achterban gemakkelijk overheersen. De weinige politiek capabele voormannen die de katholieken hadden (priesters als Schaepman en Nolens) moesten opboksen tegen een argwanende kerkelijke leiding en tegen de rechts-liberale katholieke kamerleden. Gelijk de antirevolutionairen hadden de katholieken als bekrompen aanhangers van de antithese tussen christendom en de seculariserende door liberalen of socialisten geïnfecteerde samenleving al de handen vol om eigen (lager) onderwijs, kerkbouw, pers en cultureel leven van de grond te krijgen. Ondanks hun grotere aantal namen zij genoegen met de tweede viool achter de gereformeerden.

Niet-katholieke Nederlanders zagen hen als jibroers van wat reactionair Rome verordende, een beeld dat een grote kern van waarheid bevatte. Het is ironisch dat uitgerekend de paus met zijn encycliciek *Rerum novarum* de katholieken moest uitleggen dat de maatschappelijke nood van de arbeiders-

klasse te ernstig was om de uitwassen van het kapitalisme te gedogen. 'Wat een linkse taal', reageerde de roomse elite in Nederland. Maar paus Leo XIII verzette zich niet minder fel tegen het opkomende socialisme. Het eigendomsrecht paste volgens de kerk helemaal in het natuurrecht en daar mocht dus niet aan getornd worden. En in plaats van klassenstrijd te propageren, benadrukte zij juist de harmonie tussen de klassen. De katholieken dienden zich dan ook op een bredere basis te organiseren. De lonen van de werklieden, ten slotte, waren veel te laag en behoorden eigenlijk gezinslonen te zijn. Omdat zij de vrijzinnige, liberale doctrine veroordeelden (inclusief de 'modernistische' theologische toenadering tot die leer) en tevens het socialisme bestreden, terwijl de gereformeerden zich als de enige ware Nederlanders gedroegen, richtten de katholieken hun activiteiten vooral naar binnen toe. Slechts een enkeling had voldoende politiek inzicht om de sociale koers van de progressief-liberalen te waarderen. De afkeer van de staat – dat ongelovige liberale bastion, die protestantse onderdrukker van gisteren, dat doelwit van socialistische machtsverovering – bleef ook na 1900 nog zo groot dat sociale wetgeving van bovenaf werd verworpen, tenzij de situatie werkelijk onhoudbaar was. Het vergde enkele decennia voordat katholieken de arbeiders- en armoedeproblematiek zo ernstig opnamen dat zij een 'linkser' sociale politiek en een navenant grotere rol van de overheid acceptabel achtten.

### *De socialisten*

De ideologische koerswending in het jonge socialistische kamp had weer heel andere 'emancipatoire' trekken dan die van de gereformeerden en katholieken. Werd in het marxisme eerst de arbeider tot de ware mens verklaard, in kapitalistisch Nederland was hij voorlopig nog een rechteloze, en goeddeels kiesrechtloze burger. De eerste Nederlandse socialisten, merendeels verenigd in de relatief kleine Sociaal-Democratische Bond van Domela Nieuwenhuis, beschouwden het nationale burgerlijk politieke forum niet als het echte strijdtoneel. De verovering van maatschappelijke macht diende uitgevochten te worden binnen het arbeidsbestel en de economie, dat wil zeggen via vakbonden. Het parlement gold slechts als middel voor het krijgen van publiciteit, als 'bovenbouw' waar meer te getuigen viel dan recht of macht te halen. De in 1894 afgesplitste Sociaal Democratische Arbeiders Partij zag dit genuanceerder. De desastreus verlopen spoorwegstakingen van 1903 bewezen ook dat de Tweede kamer geen 'plek des onmachts' was en algemeen kiesrecht allerminst een

wassen neus; de '50 + 1'-democratie had tanden. De ambivalentie bleef echter bestaan. De overheid van dat moment gold als de vijand, maar de verovering van de staatsmacht gold tegelijkertijd als het ideaal. Socialisten hielden er dus twee staatsopvattingen tegelijk op na: de 'verkeerde' staat in het heden versus de 'prachtige' staat in de toekomst, na de revolutie. Hoewel ze het anarchisme afwezen, bewaarden de sociaal-democraten een tweeledige strategie: als leden van een democratische beweging streefden zij naar de 'doorbraak' bij christelijke en andere werklieden, op weg naar de meerderheid die bij het algemeen kiesrecht in het verschiet leek. Als leden van een arbeidersbeweging wilden zij in zakelijk georganiseerde vakbonden ook op de werkvloer (stapsgewijs) sociale vooruitgang boeken. Zij behoedden zich ervoor slechts een anarchistisch-revolutionaire stakersvereniging te zijn. De SDAP-leiders verwachtten dat zij door de ontwikkeling van het kapitalisme uiteindelijk de macht zouden veroveren. Het ontging hen echter dat de dienstensector sneller groeide dan de industriële sector en daarmee tegenwicht gaf aan de opmars van de arbeidersmassa, zodat er binnen de samenleving nooit een meerderheid van arbeiders zou komen.

De ironie was dat de zuigkracht van de parlementaire weg sterker leek dan het geloof in een succesvolle revolutie in bedrijven en fabrieken. Als opportunistische democraten zetten de socialisten zich in voor de verbetering van de sociale wetgeving, vochten zij voor kiesrecht voor mannen en in 1909 ook voor vrouwen. Aan de andere kant geloofden zij dat hoe meer sociale wetgeving, hoe ontoereikend ook, door rechtse of links-liberale partijen werd doorgevoerd, hoe minder *Verelendung* en sociale explosies de vrij zouden maken voor de 'nieuwe' staat. Die tweesporigheid weerhield de meerderheid in het SDAP-partijbestuur na de grote verkiezingswinst in 1913 (de SDAP kreeg 18 Tweede kamerzetels) om in te gaan op het voorstel tot een coalitie met de vooruitstrevende liberalen. Het principe ging nog boven macht. In 1918, het jaar van de eerste algemene verkiezingen, wachtten de parlementair-socialisten twee pijnlijke teleurstellingen. De christelijke arbeiders bleven trouw aan hun oude confessionele partijen en in november doofde de 'machtsgreep' van Troelstra uit als een nachtkaaars.

### **Maatschappelijke problemen en sociale wetgeving**

In de late negentiende eeuw vallen er tenminste zeven sociale problemen aan de onderkant van de samenleving aan te wijzen die al dan niet via een systeem van

verzekering en overheidsgarantie opgelost dienden te worden: begrafeniskosten, nabestaanden, kindertoelage, ziektekosten, invaliditeit, ongevallen op het werk of elders, werkloosheid en ouderdom. De kern van al deze problemen is dat de armen geconfronteerd werden met inkomensderving of met kosten die zij zonder inkomensaanvulling of subsidiëring niet konden opbrengen. Alvorens deze verschillende problemen meer in detail te bespreken, zal ik hier eerst de achtergronden van het debat over armoede en sociale zekerheid uiteen zetten.

In theorie kon financiële steun aan armen van drie kanten komen: van de arbeiders zelf, de werkgevers en de centrale overheid. De middengroepen, ook de kleine middenstand, dienden bestaansnoden zelf te kunnen oplossen, want die beschikten immers over (enig) vermogen en konden sparen. In de zuinige, sterk moraliserende negentiende eeuw werd *iedereen* geacht te kunnen sparen. Toen de fiscale belastbaarheid in 1889 op ongeveer 500 gulden per jaar was gesteld terwijl arbeiderslonen gemiddeld twee tot vierhonderd bedroegen, konden weldenkende mensen begrijpen dat er voor werklieden niks te sparen viel. De mentale evolutie die zich nu tussen de Parlementaire Enquête en de Eerste Wereldoorlog in de hoofden van burgerlijk Nederland voltrok, bestond uit een voorzichtig besef dat de meeste loontrekkers en hun gezinnen regelmatig voor kosten kwamen te staan die hun draagkracht te boven gingen. De rekening voor de oplossing van dit probleem zou vooral gedeponereerd moeten worden bij de werkgevers, die het eventueel konden doorberekenen, of bij de gemeentelijke of rijksoverheid. In de discussie hierover werd desondanks steeds weer geopperd dat de werklieden ook zelf met premiebijdragen mee moesten 'sparen' voor latere sociale uitkeringen. Alleen de socialisten bleven dit stelselmatig afwijzen.

Een ander onvermijdelijk element in dit ongelijkheidsdebat betrof de vorm van 'sparen'. Moest het *vrijwillig* gebeuren als een weliswaar aanbevolen maar vrije daad van werknemers, met de overheid als garantie voor de 'spaarbank'? Of moest het bij de lagere inkomensgroepen – vooral diegenen die het meeste risico liepen in de problemen te komen - *verplicht* worden (met dezelfde overheidsgarantie)? De eerste vorm had Napoleon III in Frankrijk geïntroduceerd en werd ook in industriële koploper Engeland voorgestaan. Verplichte verzekeringen waren in de jaren 1880 als novum door Bismarck in Duitsland doorgezet, en daarna door sommige beginnende industriestaten overgenomen. In de ogen van de oudere liberalen en de conservatieven in Nederland was dit een stuitende ontwikkeling. Een derde onprettige mogelijkheid was verhoogd 'sparen' door de overheid, dat wil zeggen de vorming van een toekomstfonds uit een verhoging van de belastingen. Interessant is dat links-

liberale ministers van Financiën (Cort van der Linden en Pierson) in de jaren 1890 ogenschijnlijk los van deze discussie het fiscale stelsel structureel begonnen aan te passen.

Er was nog een andere prealabele kwestie die heel deze vijftiengjarige periode bleef spelen: het gebrek aan statistische en sociaal-economisch adequate kennis van de toestand in Nederland op demografisch, stedelijk, sociaal-geografisch en financieel gebied. De instelling van een professioneel Centraal Bureau voor de Statistiek, hartenwens van zowel 'staathuishoudkundigen', zakenlieden, wetenschappers als progressieve politici, in 1890 was een doorbraak. De vruchten daarvan voor het begrijpen van het sociale probleem, de economische ontwikkeling en de bedoelde en onbedoelde gevolgen van politiek beleid zouden echter pas een eind na de eeuwwisseling geoogst worden. Gedurende het hele debat over de 'sociale quaestie' argumenteerden voor- en tegenstanders van veranderingen op basis van principes, indrukken, geruchten uit het buitenland ('Het Bismarck-stelsel blijkt onverwacht duur uit te vallen!') en vage schattingen. De enige partij die wel ramingen deed en toch luchthartig bleef over de kosten was de SDAP, want die propageerde uiteraard een vergaande herverdeling van inkomen en vermogen door overdrachten aan de staat. De Nederlandse staat had toen echter een beperkt budget.

Terug naar de centrale problemen van de onderste sociale lagen, arbeidend of bedeed, in het vierde kwart van de negentiende eeuw. We lopen deze summier na.<sup>5</sup>

---

5 Over de ontstaansgeschiedenis van de verschillende sociale verzekeringswetten bestaat een uitgebreide literatuur. In het onderzoek van omstreeks de eeuwwisseling valt op hoezeer niet alleen de socialistische maar ook de liberale auteurs steeds op Duitsland of eventueel Oostenrijk georiënteerd waren. België en Groot-Brittannië kregen opvallend weinig aandacht. Toch blijkt uit de kamerdebatten en de memories van Toelichting, dat de ambtenaren op het ministerie van Landbouw, Handel en Nijverheid niet alleen over onze oostgrens keken. Een waardevol historische, vergelijkende analyse van de opkomst van de sociale verzekering/ zekerheid in een hele reeks van Europese landen vindt men in de door P. Flora geleide serie *Growth to limits* waarvan sinds 1986 verschillende delen verschenen zijn.

### *Begrafeniskosten*

Heel de negentiende eeuw gold het als een grote schande wanneer een huishouden of familie niet in staat was de begrafenis van een gezinslid te betalen. In de armoedecultuur van toen was 'begraven worden van de armen' de ergste schande die je kon overkomen. Begrafnisverzekeringen waren dan ook de meest voorkomende van alle assuranties; uit een onderzoek van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen in 1889 bleek dat ongeveer de helft van de twee miljoen Nederlanders daarvoor was verzekerd. De premie bedroeg enkele centen per week. In de discussie over de ongevallen- en ziektewetgeving kwam vergoeding van begrafenis­kosten een paar keer naar voren en werd uiteindelijk in enkele gevallen ook wettelijk verplicht. Dat dit algemene over het algemeen weinig geld vergende armeluis­probleem toch van de politieke agenda verdween, kwam door de stijging van het reële inkomen met ongeveer 25 procent tussen 1890 en 1914. De verzekeringsagent die wekelijks de begrafeniscenten kwam ophalen, bleef trouw verschijnen tot in de jaren vijftig van deze eeuw.

### *Nabestaanden*

Het is niet noodzakelijk de naturalistische literatuur van die tijd te lezen om te weten dat bij het overlijden van de kostwinner van een gezin de vrouw en kinderen in een uiterst moeilijke positie belandden. Weduwen en wezen bevonden zich met bejaarden onderaan de armoedeladder. Bij de armenzorg wist men dat maar al te goed. Maar het idee van *self help*, gedurende de negentiende eeuw steeds dwingender dan de plicht tot *charitas*, berustte uiteindelijk op het spilconcept *arbeid, werken voor geld*. In de burgerlijke 'logica' van dat moment lag het niet voor de hand die kwetsbare vrouw met kinderen voorrang te geven in een wettelijk reddingsstelsel. Als er voor deze nabestaanden iets gedaan kon worden, diende dat te gebeuren vanuit de 'conduitestaat' van de wegge­vallen vader/kostwinnaar/arbeider. In een van de artikelen van de Ongevallenwet (eindversie 1900) stond dat een percentage van het laatste loon van de verongelukte aan de weduwe als 'rente' uitbetaald moest worden. Een weduwen- en wezenwet voor de nabestaanden van door ziekte overleden kostwinnaars zou pas veel later verschijnen.

*Kindertoelage*

Hoewel eerder in de negentiende eeuw vormen van gezinsloon waren voorgekomen, maakte het harde kapitalisme met stuk- en uurloon daar korte metten mee. De ontwikkeling liep omgekeerd, al heel jong moesten kinderen uit werken om de kost te verdienen en dan thuis alles afdragen. Kinderarbeid werd in Nederland in de jaren 1860 het eerste doelwit van de jongliberale pogingen om de gevolgen van het kapitalisme te verzachten. Het befaamde initiatiefwetsontwerp van Van Houten markeert het begin van de sociale zekerheidswetgeving in Nederland. De in eerste instantie weinig succesvolle pogingen om een leerplicht in te voeren, waren ook bedoeld om de toetreding tot de arbeidsmarkt van jeugdigen uit te stellen. In de encycliciek *Rerum novarum* (1891) opperde de paus in tegenspraak met de tijdgeest het idee van een gezinsloon. In Nederland begon de discussie over kindergeld pas in 1910. Het is niet verrassend dat de christelijke kamerleden dit aankaartten. Het leidde tot scherp verzet van de socialisten. Zij argumenteerden dat lonen zowel voor alleenstaande arbeiders als gezinshoofden rechtvaardig in plaats van net toereikend moesten zijn. Het christelijke coalitiekabinet Heemskerk hield zich buiten de discussie. Pas laat in het Interbellum zou vanuit de schatkist kinderbijslag (vanaf het derde kind van loontrekkers: het zogenoemde 'kwartje van Romme') worden toegekend.

*Ziekte*

Bismarck begon zijn sociale verzekeringswetgeving met het ontwerpen van een ziektewet. In ons land schrok men daar voorlopig voor terug. Niet geheel onbegrijpelijk, want ziekte is het meest gecompliceerde sociale probleem. Doordat ziekte kan resulteren in korte of lange arbeidsongeschiktheid, gelieerd is aan een 'ongeval' als mogelijke oorzaak en aan 'invaliditeit' als het gevolg daarvan en doordat het zowel loonderving als verpleegkosten met zich meebrengt, is de ziektewet de meest gecompliceerde sociale wet. Ziekte regelen bij wet was in de jaren 1890 dan ook niet populair, noch bij de werknemers – die zagen het liefst de schrijnende ouderdoms- en de ongevallenwetgeving als eerste geregeld – noch bij de liberale kabinetten – die wilden eerst een eenvoudiger sociaal probleem proberen te regelen. De ziektewet kwam derhalve laat op de agenda (op initiatief van minister Talma in 1912-1913). Het wetsvoorstel was allengs uitgekled geraakt, alleen het aspect 'loonderving wegens ziekte' werd geregeld. Artsen en apothekers wisten zich effectief te verzetten tegen een

verplicht ziekenfonds. Zij vreesden dat zij vooral onbemiddelde patiënten zouden moeten behandelen tegen een te laag eenheidstarief als vergoeding voor de geboden medische hulp en de geleverde medicijnen. Bovendien waren ze bang dat ook gegoede patiënten zouden 'wegduiken' in deze goedkope fondsen. Dit uitvoeringsaspect, dat eerst in 1916 en vervolgens in 1919 geregeld had moeten worden, zou als verplicht ziekenfonds voor de lagere inkomensgroepen pas in 1941 onder Duitse druk ingaan. Minister Talma, in het kabinet Heemskerck verantwoordelijk voor 'sociale zaken', had naast de door de artsen aangedragen conflictstof zelf ook nog ammunitie aangesleept door een Radenwet voor te stellen waarin al te machtige organen met de uitvoering van de ziekwet belast werden. Talma weigerde resoluut om alleen de werkgevers tot premiebetaling te dwingen, zoals dat eerder in de Ongevallenwet gebeurd was. Het debat verliep weinig soepel en de linkse partijen, die in principe de grootste voorstanders van vergaande wetgeving waren, kregen steeds meer weerzin tegen de nog verder uitgekledede eindversie van de ziekwet. Zij stemden dan ook tegen het eindvoorstel, maar de christelijke coalitie had de meerderheid. De werknemers moesten mee betalen.

### *Ongevallen*

De Ongevallenwet, in meerdere opzichten in de jaren 1890 een *test-case* voor politiek en bedrijfsleven, was de eerste Nederlandse sociale verzekeringswet. Het eerste voorstel door minister Van der Sleijden in 1896 tijdens het kabinet Roëll/Van Houten verscheen te laat voor Kamerbehandeling. Het bevatte bijna alle elementen van de uiteindelijke wet van minister Lely, die in 1899/1900 tijdens het kabinet Pierson/Goeman Borgesius tot stand kwam. De Ongevallenwet, als voorziening in het geval van loonderving qua reikwijdte beperkt, moest toch een heleboel detailkwesties oplossen. Aan een ongeval van een arbeider zitten immers heel wat kanten. De vraag waar het ongeval plaatsvond - op het werk of op weg tussen huis en werk? - of de vraag hoe gevaarlijk een bepaald beroep is. Voor die tijd was bij arbeidsongevallen de aansprakelijkheidsvraag cruciaal: door wiens schuld kreeg iemand een ongeval? Door eigen schuld, door fouten van medewerkers of door falende apparatuur van de werkgever? Het antwoord hierop bepaalde wie betalen moest. De nieuwe wet verbande de schuldvraag en kende slechts één criterium: 'is het ongeval, iemand overkomen, een feit of niet?'. Was het antwoord bevestigend, dan volgde in principe een uitkering aan de getroffene. Juridisch gezien was dit een behendige vondst. De

werkgever kreeg de verantwoordelijkheid voor het *risque professionnel*: binnen bepaalde (gespecificeerde) branches heette een gemechaniseerd bedrijf of fabriek qualitate qua risicovol of gevaarlijk, los van de vraag wie er bij een ongeval gefaald had. Vanwege dit 'onvermijdelijke risico' werd verzekeren een verplichting. Uit een door premiebetaling ontstaan fonds konden slachtoffers een duidelijk omschreven uitkering krijgen.

De wet ging op een hele reeks aspecten van een ongeval in: de lichamelijke gevolgen, eventuele sterfte, arbeidsongeschiktheid. Ook andere vragen speelden. Moest de uitkering meteen ingaan, gold er een wachttijd en gaf de wet levenslang 'rente'? En wat het financiële aspect betreft: betrof de uitkering alleen het gederfde loon of ook de verpleegkosten? En wie werd tot de premiebetaling verplicht? Tenslotte kwam de vraag aan de orde aan welke instantie de uitvoering toevertrouwd moest worden. Kreeg deze instantie een monopolie en garandeerde de staat het uit premiebetaling ontstane fonds? De wet ging op al deze vragen in.

Het bijzondere bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel was de krachtmeting tussen de progressieve liberalen en de christelijke coalitie over een bepaald punt: het monopolie van de Rijksverzekeringsbank als toezichthouder op de toepassingspraktijk en als 'verzekeraar'. Van der Sleijden en na hem Lely kozen voor een in ons land ongebruikelijk centralisme. De werkgevers en oppositieleider Abraham Kuyper wilden juist ruimte voor bedrijfsschappen toelaten (het zogenoemde groot-Amendement Kuyper in 1898). De conservatievere Eerste kamer dwong van Lely deze 'liberalisering' van de wet af, die het kabinet Pierson bij de eindstemming in de Tweede Kamer nu juist met grote meerderheid verworpen had gekregen.

### *Invaliditeit*

Voor de Eerste Wereldoorlog werden invaliditeit en ouderdom in de discussie steeds in een adem genoemd. In de toenmalige gedachtegang was een echte invalide iemand (meestal een man), die door arbeid een onherstelbaar kwetsuur had opgelopen die hem geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt maakte. Het ging dus om een gestoorde of verbroken relatie met arbeid. In het toenmalige arbeidsbestel raakten veel werklui al versleten voor zij veertig of vijftig waren; 'invaliditeit' was min of meer synoniem aan 'veroudering'. De sociale wetgeving van voor de Eerste Wereldoorlog knoopte deze twee elementen dan ook aan elkaar in een 'dubbelwet': Invaliditeit- en Ouderdomswet. Degenen die lichame-

lijk gekwetst waren en nog voor hun zeventigste jaar minder (of helemaal niet meer) konden werken werden als *invaliden* alias voorgoed fysiek beperkte werklieden aangemerkt. De weinige arbeiders die ouder werden dan 70, heetten in het wetsvoorstel *bejaard*. De wetgever ging als volgt te werk. Door strakke definiëring werden als in een conceptuele afvalrace noch de ouderen (70 jaar of ouder) met een handicap, noch de 'geboren' of jeugdige gehandicapten, noch degenen die buiten de arbeid een handicap hadden opgelopen als invaliden beschouwd. Deze drie categorieën vielen buiten deze wet. Zij moesten maar een beroep doen op de armenzorg. Ook buiten de wet vielen degenen die een arbeidsongeval was overkomen en die tijdelijk niet arbeidden (pas als je na een half jaar nog niet hersteld was, veranderde je volgens deze wet in een 'invalide'. Alsof dit allemaal nog niet complex genoeg was, maakten Talma's ideeën over de manier waarop de organisatie uitgevoerd moest worden alles nog lastiger. De wet kwam daardoor pas in 1919 onder minister Aalberse, nu ontkoppeld van de Ouderdomswet, tot uitvoering.

### *Ouderdom*

De roep om een pensioenwet klonk in ons land al in de jaren 1850. Niet uit de mond van velen, maar wel hardnekkig. Vanaf het begin hadden de voorstanders een scherp idee over de financiering: het moest een staatspensioen worden, betaald door de overheid. De overgrote meerderheid van de politici vond dit een absurd idee. Maar na de publicatie van de befaamde Enquête van 1887 keerde het idee, nu versterkt, terug. Veel links-liberalen en SDAP-socialisten waren er in de jaren 1890 in principe voor. Zij deden luchthartig over de financiering van de pensioenen van degenen die ouder waren dan 70 jaar (die leeftijd leek de wijze inperking van een in grootte onduidelijke maar ongetwijfeld groeiende groep van pensioengerechtigden). Toen na de aanlopen tijdens het kabinet Kuyper en dat van de Meester eindelijk Talma in 1910 de gecombineerde Invaliditeits- en Ouderdomswet introduceerde, begon een langdurige discussie, vooral over de financiering. De socialisten schroefden naarmate Talma steeds zuiniger voorstellen deed de eisen op. Zij eisten dat de premies alleen door de werkgever betaald zouden worden en meenden dat de wet niet als aanvulling op de karige Ongevallenwet mocht gelden en verwierpen Talma's rechtsgrond dat pensioen uitgesteld loon zou zijn. De SDAP had zich in 1909 namelijk bekeerd tot het algemene staatspensioen. Pas in 1924 zouden de SDAP en de NVV gezamenlijk erkennen dat de kosten daarvan te hoog waren voor het

overheidsbudget. Een van Talma's problemen was inderdaad in de financiering. Ook al liet hij zowel werkgevers als arbeiders premie betalen, dan nog vergde de fondsvorming voor de toekomstige renteuitkering decennia. Door de uitvoering van de wet in de handen te leggen van nieuw te vormen corporatistische Raden van Arbeid duurde alles eindeloos. De SDAP-er Duys wist met een betwiste motie toch te bereiken dat de in 1913 zeventigjarigen zonder ooit te hebben betaald dat jaar al als eersten – en decennia lang enigen – een ouderdomspensioentje kregen.

### *Werkloosheid*

In een samenleving die zo geobsedeerd was door *geen werk hebben=brodeloos zijn=armoede*, bestond geen alternatief voor de kapitalistische schepping van werk op de markt. Incidentele kunstmatige verschaffing van werk door gemeentelijke armbesturen in tijden van tegenspoed bleef slechts een weinig nuttig tijdverdrijf voor ongeschoolden opleveren. Seizoenswerkloosheid viel te begrijpen, maar werkloosheid als gevolg van een depressie gold als een noodlot. Het fenomeen 'economische baisse' heette onbegrijpelijk, heftig en voorbijgaand. Soms leidde een baisse tot zulke hoge nood – zoals in 1907-1908 – dat vijanden van het kapitalisme als de socialisten de regering erover wilden interpellieren (herfst 1908). Omdat kamer en regering deden of hun neus bloedde en Troelstra niet eens deze interpellatie wilden toestaan, begon de SDAP een in Nederland nog nooit vertoonde vertragingstactiek van enkele weken. Het parlement bond toen in maar het kwam tot niets. Een echte sociale verzekering tegen werkloosheid leek een utopie. Bismarck was er ook nooit aan begonnen en alleen in Engeland dacht men aan een experiment. Lidmaatschap van een vakbond leek het enige soelaas tegen werkloosheid. En dan moest men maar hopen dat de kas niet te gauw leeg raakte. Toch gloorde vanuit het buitenland enig licht. In enkele buitenlandse steden (Gent, steden in Denemarken) begreep de overheid dat zij ook zonder juridische basis in periodes van grote werkloosheid onder bepaalde beroepsgroepen beter de leegrakende vakbondskas kon subsidiëren dan zelf volledig voor nog meer werklozen op te draaien. Deze financieringswijze staat bekend als het Gentse of Deense stelsel. Tijdens de depressiejaren van de Eerste Wereldoorlog zou het kabinet Cort van der Linden een dergelijke subsidie uit de rijksschatkist financieren.

Al met al was de oogst van de 25 jaar sociale wetgeving na de schokkende Parlementaire Enquête van 1886/1887 erg mager. De knallende

discussies over het kiesrecht en de steeds weer terugkerende onmin over de defensiepolitiek hadden van de partijen in de Tweede Kamer en van de kabinetten zoveel energie gevergd, dat de centrale sociale problemen steeds weer vooruitgeschoven werden. De sterke polarisering, eerst tussen de liberalen en de confessionelen en daarna tussen de liberalen en de socialisten, leidde alleen maar tot tijdverlies en vruchteloze debatten. Behalve voor de rentetrekkingen van de Ongevallenwet en de subgroep van bejaarden ouder dan zeventig was geen enkel groot probleem rond ziekte, ziekenfonds, invaliditeit en ouderdom opgelost. Er was in beginsel wel meer macht aan de overheid toegekend, maar tot veel sociale wetgeving had dit niet geleid.

### **De nieuwe Armenwet van 1912**

In het voorjaar van 1912 stond de herziening van de Armenwet op de agenda van het kabinet Heemskerk. Hoewel vriend en vijand het al sinds de jaren 1890 eens waren dat de Armenwet van 1854 grondig herzien moest worden, benutten de antirevolutionairen, de katholieken en de CHU hun parlementaire meerderheid om de voorkeursbehandeling van de kerkelijke en, in het kielzog daarvan, de bijzonder-neutrale armenzorg te bestendigen. Premier en Minister van Binnenlandse Zaken Heemskerk liet eigenlijk alles bij het oude. Het gemeentelijke burgerlijk armbestuur mocht pas in tweede instantie handelen en hulpzoekenden dan nog slechts het absolute minimum aan steun verstrekken. Zedelijke verheffing heette het eigenlijke doel van de wet. De familiale plicht tot steun van verwanten werd formeel in de wettekst opgenomen. En de drie typen armenzorg, kerken, verenigingen en gemeente moesten meer gaan samenwerken: om te verhinderen dat behendige armen 'van twee walletjes zouden eten'. Armoede leek bij Heemskerk eigenlijk nog steeds een ondeugd. Een poging van de SDAP bij monde van Vliegen om het artikel, waarin de *plicht* stond beschreven van het burgerlijk armbestuur om behoeftigen te steunen, aan te vullen met een zinsnede over het *recht* van armen op financiële hulp werd door regeringspartijen en liberalen afgewezen. Armenzorg en sociale zekerheid, in welke minimale vorm dan ook, bleven totaal van elkaar gescheiden. Hoewel de burgerlijke armbesturen van de gemeenten rond 1910 meer dan zestig procent van alle armenzorg in Nederland betaalden, behielden de protestanten en katholieken ongeschonden hun vermeende bastion.

**Literatuur:***Algemeen:*

- Jonge, J.A. de, *De industrialisatie van Nederland tussen 1850 en 1914* (Amsterdam 1968).
- Welderens Rengers, W.J. van, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland*, Deel 1: 1849-1891 en Deel 2: 1891-1901 ('s-Gravenhage 1948).
- Wittert van Hoogland, E.B.F.F., *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering, 1890-1940* (Haarlem 1940).

*Armoede / sociale quaestie:*

- Giele, J.J., *Een kwaad leven; de arbeidsenquête van 1887* (Nijmegen 1981).
- Loo, L.F. van, *Arm in Nederland, 1815-1990* (Meppel 1992).
- Weijnen, H., *De armen ruim een eeuw lang onderzocht, maar politiek nog steeds onbekend?: literatuurstudie over armoedeonderzoek in Nederland* (Den Bosch 1984).

*Ideologieën:*

- Greven, H.B., F.M. Wibaut e.a., *Prae-adviezen over de vragen: Is invoering eener verplichting tot verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en invaliditeit wenschelijk? Zo neen, door welke andere middelen kan de Staat deze verzekering bevorderen?* (Amsterdam 1906).
- Hertogh, M., 'Geene wet, maar de Heer!' *De confessionele ordening van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel (1870-1975)* (Den Haag 1998).
- Kuyper, A., *Parlementaire redevoeringen*, deel I: Kameradviezen (Amsterdam 1908-1912).
- Peet, J.M., L.J. Altena en C.H. Wiedijk (red.), *Honderd jaar sociaal, 1891-1991; teksten uit honderd jaar sociale beweging en sociaal denken in Nederland* (Den Haag 1998).
- Rogier, L.J., *Katholieke herleving; geschiedenis van katholiek Nederland sinds 1853* ('s-Gravenhage 1956).
- Taal, G., *Liberalen en Radicals in Nederland, 1872-1901* (Groningen 1980).
- Weringh, J. van, *Het maatschappijbeeld van Abraham Kuyper* (Assen 1967).

*Sociale wetgeving:*

- Gales, B.G.A. en J.L.J.M., *Sporen van leven en schade: een geschiedenis en bronnen-overzicht van het Nederlandse verzekeringswezen* (Amsterdam 1988).

- Goeman Borgesius, H., *De nieuwe armenwet: met beknopt overzicht van stelsel en inhoud der wet, den tekst en aantekeningen bij de artikelen* (Sneek 1912).
- Horstman, K., *Verzekerd leven. Artsen en levensverzekeringsmaatschappijen, 1880-1920* (Maastricht 1996)
- Rooyers, T. en W. Winters, *100 jaar pensioenstrijd in Nederland, 1884-1984* (Leeuwarden 1984)
- Schwitters, J.S., *De risico's van de arbeid: het ontstaan van de Ongevallenwet 1901 in sociologisch perspectief* (Groningen 1991).
- Waal Malefijt, J.H. de, *De Duitse wet op de ziekteverzekering en de voorgenomen arbeidersverzekering hier te lande* (Breukelen 1898).