



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw**  
Heine, J.A.H.

**Citation**

Heine, J. A. H. (2019, November 28). *Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/80842>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/80842>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The following handle holds various files of this Leiden University dissertation:  
<http://hdl.handle.net/1887/80842>

**Author:** Heine, J.A.H.

**Title:** Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw

**Issue Date:** 2019-11-28

## 5 Organisatie en grondslag sociale zekerheid (1945–1956)

Richtinggevend voor de uitbouw van de sociale zekerheid in Nederland was het Britse rapport *Social insurance and allied services* uit 1942 van de commissie onder leiding van Sir W.H. Beveridge.<sup>184</sup> Naar aanleiding van dit ‘Beveridge-rapport’ stelde de sociaaldemocratische minister van Sociale Zaken J. van den Tempel reeds in de oorlogsjaren een staatscommissie in om het sociale vraagstuk te bestuderen. De commissie stond onder leiding van het toenmalig CHU- en het latere PvdA-lid (vanaf 1946) A.A. Van Rhijn. Deze zogenaamde Londense commissie-Van Rhijn had als opdracht om algemene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale verzekering in Nederland.<sup>185</sup> Een algemeen stelsel van sociale zekerheid zou moeten bijdragen aan een grotere sociale rechtvaardigheid. Een dergelijk stelsel zou ook een bijdrage moeten leveren aan een gelijkmatigere koopkrachtverdeling door de herverdeling van inkomens. Een deel van de hogere inkomens zou dan via de premies terecht komen bij de lagere inkomens. Verder verwachtte men dat de arbeidsproductiviteit zou toenemen, omdat arbeiders minder geconfronteerd zouden worden met gebrek en ziekte.<sup>186</sup>

In mei 1945 verscheen het rapport van de ‘Londense commissie-Van Rhijn’. Daarin drong de commissie aan op een uitgebreid stelsel van volksverzekeringen, die voor alle ingezetenen de geldelijke gevolgen moest dekken van ziekte, ongevallen, invaliditeit, werkloosheid en ouderdom.<sup>187</sup> De commissie constateerde daarin dat het ‘solidariteitsbeginsel’ in politiek en samenleving steeds meer terrein won en formuleerde op basis daarvan een nieuwe rechtsgrond voor de sociale zekerheid: ‘De gemeenschap, georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring van 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’.<sup>188</sup>

In vergelijking met het vooroorlogse stelsel van sociale verzekeringen waren de voorstellen van de commissie-Van Rhijn tamelijk revolutionair van karakter. Daarmee paste het rapport in het vernieuwingsstreven dat na de oorlog loskwam.<sup>189</sup> De vooroorlogse sociale verzekeringen zoals de Ongevallenwet (1901), het Werkloosheidsbesluit (1917) en de Ouderdomswet (1919) waren primair gestoeld op

---

<sup>184</sup> Beveridge 1942.

<sup>185</sup> Kappelhof 2004, p.83-84.

<sup>186</sup> Van der Zwaard 2013, p.45-46.

<sup>187</sup> Rommelse 2011, p.58-59.

<sup>188</sup> Geciteerd in: Van der Zwaard 2013, p.47.

<sup>189</sup> Wielenga 2009, p.192-202; Woltjer 1992, p.145-157.

het zogenaamde ‘contractdenken’.<sup>190</sup> Verzekeringen tegen inkomensverlies (loon-dervingsfunctie) waren gebaseerd op een particuliere arbeidsovereenkomst en het recht op een dergelijke verzekering lag besloten in de ‘zedelijke eisch’ van een rechtvaardig arbeidsloon.<sup>191</sup> De commissie-Van Rhijn wilde deze grondslag doorbreken met de introductie van het ‘solidariteitsbeginsel’. Op basis van deze rechtsgrond zou de sociale zekerheid een collectief karakter krijgen en werd daarmee de directe relatie tussen premie en uitkering doorgesneden.<sup>192</sup> De sociale zekerheid werd op iedereen van toepassing (rechtsgelijkheid) en voor elke burger garandeerde de staat de bescherming (rechtszekerheid).<sup>193</sup>

De voorstellen van de commissie riepen vele vragen op over de rechtsgrond, de organisatie en financiering van de sociale zekerheid<sup>194</sup> en zouden niet direct geaccepteerd worden door alle partijen. Immers, als het kabinet de plannen zou overnemen dan moesten in feite alle werknemersverzekeringen worden omgevormd tot algemene volksverzekeringen. Dit stuitte op veel verzet. Desalniettemin zou in de decennia na 1945 langzaam naast het contractdenken ook de collectieve invalshoek, waarin niet de arbeidsrelatie maar burgerschap centraal staat, een plaats krijgen binnen het socialezekerheidsstelsel.<sup>195</sup>

De politieke discussies over het karakter van de nog grotendeels op te richten sociale zekerheid vonden in het eerste decennium na de oorlog plaats. Op hoofdlijnen waren een tweetal posities te herkennen. De christendemocraten en de liberalen neigden naar een stelsel gegrondvest op het contractdenken met werknemersverzekeringen en een private uitvoeringsstructuur, terwijl de sociaaldemocraten meer de voorkeur gaven aan een stelsel dat was gegrondvest op het solidariteitsbeginsel met volksverzekeringen en een uitvoeringsstructuur met een centralere rol voor de staat, zonder overigens de sociale partners uit te sluiten. Belangrijk is te beseffen dat de politieke strijd dus niet langer ging over de vraag *of* de sociale zekerheid moest worden uitgebouwd, maar over de vraag *hoe* dat diende te gebeuren.<sup>196</sup>

<sup>190</sup> Van der Zwaard 2013, p.46-47.

<sup>191</sup> Van der Zwaard 2013, p.44-46.

<sup>192</sup> Van der Zwaard 2013, p.46-49.

<sup>193</sup> Van der Zwaard 2013, p.47.

<sup>194</sup> Wat betreft de financiering van de verzekeringen hield de commissie nog wel vast aan een gemengd stelsel met premies en belastingen en werd niet geheel de relatie tussen premieafdracht en uitkering doorbroken. (Van der Zwaard 2013, p.48.)

<sup>195</sup> Van der Zwaard 2013, p.44.

<sup>196</sup> De kern van het debat over de institutionele ordening en uitbouw van de sociale zekerheid is ook te duiden als een keuze tussen twee modellen van sociale zekerheid. Het Beveridge-stelsel van sociale zekerheid bestaat uit volksverzekeringen (en sociale voorzieningen), het solidariteitsbeginsel is leidend en het doel is het voorkomen van armoede (garanderen bestaansminimum) voor alle burgers. Burgers ontvangen in beginsel een flat-rate uitkering, de verzekering wordt gefinancierd uit algemene middelen en door publieke instanties uitgevoerd. Hiertegenover staat het Bismarckiaanse socialezekerheidsstelsel dat primair bestaat uit werknemersverzekeringen, waarin het equivalentiebeginsel (het verband tussen premie en uitkering) leidend is. Het doel is inkomens-

## 5.1 Debat over de organisatie van de sociale zekerheid

In de politieke discussie over de organisatie van de sociale zekerheid laaide al snel een oud strijdpunt op. Evenals bij het debat over de eerste sociale verzekeringswet, de *Ongevallenwet* (1901), zou het ‘ordeningsdebat’ rond 1950 gaan over de vraag in hoeverre de uitvoering van de sociale zekerheid publiek of privaat georganiseerd moest worden. Het sociaalliberale kabinet-Pierson achtte het destijds verstandiger om de uitvoering van de *Ongevallenwet* door een rijksinstelling, de Rijksverzekeringsbank, te laten doen, omdat het georganiseerde bedrijfsleven daarvoor niet de organisatiekracht had. Principiële kritiek kwam van het ARP-kamerlid A. Kuiper die de zelfstandigheid en spontaniteit van ‘de levensuitingen der maatschappij’ door de staatsinmenging ingeperkt zag worden.<sup>197</sup> Kuiper kwam met een amendement waarmee hij de werkgevers de mogelijkheid wilde geven voor het zelf uitvoeren in zogenaamde bedrijfsverenigingen. Door dergelijke verenigingen van werkgevers zouden ook de belangen van de werknemers betrokken kunnen worden.<sup>198</sup> De argumenten van Kuiper zouden uiteindelijk gehoor krijgen in de Eerste Kamer waarna het kabinet gedwongen werd het wetsvoorstel enigszins in de geest van Kuiper aan te passen. Dit nam niet weg dat de bedrijfsverenigingen pas in 1922 met de Land- en Tuinbouwongevallenwet hun intrede zouden doen. Voor die tijd versterkte de als progressief te boek staande antirevolutionaire minister A.S. Talma de publieke uitvoering door het instellen van tachtig gedecentraliseerde publiekrechtelijke Raden van Arbeid, die in samenwerking met de landelijke Rijksverzekeringsbank, aan de uitvoering van de sociale wetten verder vorm moesten geven.<sup>199</sup>

Door de strijd tussen ‘conservatieve’ en ‘progressieve’ krachten ontstond in de eerste helft van de twintigste eeuw een onoverzichtelijke en kostbare uitvoeringsstructuur van private (bedrijfsverenigingen) en publieke uitvoeringsorganisaties (Raden van Arbeid) en toezichthoudende organen.<sup>200</sup> Met het complexer worden van de uitvoering groeide ook de kritiek erop. Na 1945 waren vrijwel alle partijen in het parlement het erover eens dat een hervorming – lees een vereenvoudiging – van de kostbare duale uitvoeringsstructuur noodzakelijk was.<sup>201</sup> Een tweede

---

stabiliteit van de werknemer die premie betaalt om zich te verzekeren tegen ziekte, invaliditeit of werkloosheid. De verzekering is primair de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en in het verlengde daarvan ligt een private uitvoering voor de hand. (Bannink 2004, p.56-58.)

<sup>197</sup> *Kamerstukken II* 1949/50, 1679, 3, p.8.

<sup>198</sup> Rommelse 2011, p.25.

<sup>199</sup> *Kamerstukken II* 1949/50, 1679, 3, p.8-10.

<sup>200</sup> Kappelhof 2004, p.76

<sup>201</sup> Het beeld van de uitvoering was in 1950 bijzonder onoverzichtelijk. Zo voerden de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid hoofdzakelijk de *Ongevallenwet* 1921 en de *Invaliditeitswet* 1919 uit. Terwijl zij een ondersteunende rol hadden bij de Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922, *Ziektewet* 1930 en *Kinderbijslagwet* die weer hoofdzakelijk door de bedrijfsverenigingen werd uitgevoerd. (*Kamerstukken II* 1949/50, 1679, 3 p.8-13.)

‘technische commissie’ bestaande uit ambtenaren onder leiding van Van Rhijn kreeg van de sociaaldemocratische minister van Sociale Zaken W. Drees de taak om de reorganisatie van de sociale zekerheid op basis van het Londense rapport uit te werken. Al vrij snel bleek dat er zowel bij de christendemocraten en liberalen als bij de werkgeversorganisaties en vakbonden verenigd in de Stichting van de Arbeid (STAR) ernstige bezwaren rezen tegen de plannen van de commissie-Van Rhijn. Kritiek die verder ging dan alleen de organisatie.

In reactie op het rapport van de commissie-Van Rhijn kwam de STAR met twee kritische nota’s die in belangrijke mate de richting en uitkomst van het debat zouden gaan bepalen. In de eerste nota stelden de sociale partners dat, in beginsel, de loondienstverhouding als rechtsgrond moest blijven. De rechtsgrond kon wel worden uitgebreid tot zelfstandigen, maar de loondervingsfunctie moest gehandhaafd blijven. Ook keerden zij zich tegen de keuze van de commissie voor een meer publieke uitvoering en niet voor het zogenaamde ‘zelf doen’.<sup>202</sup> De critici beschouwden de voorstellen van de commissie-Van Rhijn als een ‘afbuigen van de lijn der historische ontwikkeling’.<sup>203</sup> De overheid kreeg volgens de sociale partners een te grote rol. In deze lezing was juist de rol van de werkgevers- en werknemersorganisaties steeds belangrijker geworden en lag het in de lijn der verwachting dat het kabinet deze rol eerder zou versterken dan verzwakken. Voor de bedrijfsverenigingen zagen zij dus een centrale rol bij de uitvoering weggelegd. In een tweede nota hadden zij dit standpunt nader uitgewerkt, ook voor het soort verzekeringen dat men wenste. Voor risico’s die direct gelieerd waren aan de arbeidssituatie – ziekte, werkloosheid, invaliditeit en ongevallen – stelde de STAR de rechtsgrond van de arbeidsrelatie en dus het rechtvaardig loon voor. Burgerschap kon dan als rechtsgrond dienen voor de kinderbijslag en de verzekeringen tegen ouderdom en het overlijden van een naaste. Niet geheel onverwachts kwam bij de tweede reactie van de STAR het socialistische Nederlandse Verbond van Vakverenigingen (NVV) met een minderheidsnota. Het NVV pleitte daarin juist voor een versterkte rol voor de overheid in de uitvoering en daarmee zat het meer op de lijn van de PvdA.<sup>204</sup>

Als gevolg van deze kritiek werd de technische commissie-Van Rhijn al snel aangevuld met vertegenwoordigers van de STAR. Deze zogenaamde ‘gemengde commissie-Van Rhijn’ zette de werkzaamheden van de technische commissie voort

---

<sup>202</sup> De Raden van Arbeid zouden worden vervangen door Sociale Raden die de uitvoering op decentraal niveau zouden organiseren en een Centrale Raad die het toezicht zou gaan vervullen. Deze publiekrechtelijke organen zouden tripartiet worden samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en van de overheid. De bedrijfsverenigingen konden daarna worden opgeheven. (Kappelhof 2004, p.85-86.)

<sup>203</sup> *Kamerstukken II 1949/50*, 1679, 3, p.9-10.

<sup>204</sup> Van der Zwaard 2013, p.49-50.

en kreeg de opdracht om vooral draagvlak te creëren voor een uniforme uitvoering van de sociale zekerheid.<sup>205</sup>

## 5.2 Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV)<sup>206</sup>

De gemengde commissie-Van Rhijn kwam uiteindelijk met voorstellen die sterk in lijn waren met de eerste en tweede nota van de STAR. De invloed van de gemengde commissie-Van Rhijn was groot, omdat zij het materiaal en de bouwstenen zouden aanleveren voor de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV).<sup>207</sup> De sociaal-democratische bewindslieden op Sociale Zaken minister A.M. Joekes en staatssecretaris Van Rhijn droegen de verantwoordelijkheid voor deze wet. Drie doelen had de wet: eenheid brengen in de uitvoering, de bedrijfsverenigingen een centrale taak geven bij de uitvoering en besparen op de kosten van de uitvoering.<sup>208</sup>

In de OSV zouden de bedrijfsverenigingen per sector de uitvoering van de sociale verzekeringen moeten organiseren. Ongeveer 25 bedrijfsverenigingen zouden nodig zijn en een algemene bedrijfsvereniging moest worden opgericht voor ondernemingen die niet direct onder één van de bedrijfstakken waren te scharen. Deze bedrijfsverenigingen kregen de taak om een zestal wetten uit te voeren: de Ziektewet, de Ongevallenwet, de Invaliditeitswet, de Werkloosheidswet, de Kinderbijslagwet en de nieuwe Ouderdomswet. De Sociale Verzekeringsraad (SVr) zou de algemene leiding krijgen over het werk van de bedrijfsverenigingen. Ook zou de SVr een centraal administratiekantoor krijgen die de administratieve werkzaamheden voor de bedrijfsverenigingen zou uitvoeren. Wel behielden de bedrijfsverenigingen de mogelijkheid – mits ze goede redenen hadden – de uitvoering zelf ter hand te nemen. De kern van de OSV was om de beleidsvorming zoveel als mogelijk over te laten aan de bedrijfsverenigingen en de administratie om redenen van doelmatigheid centraal te organiseren. De bewindslieden van Sociale Zaken bouwden met dit voorstel zoveel mogelijk voort op het reeds in de commissies-Van Rhijn bereikte compromis.<sup>209</sup> Hoewel de consensusvorming reeds met de Londense commissie-Van Rhijn was aangevangen en er daarna menig overleg was geweest, zou het parlement het wetsvoorstel niet zonder enkele substantiële wijzigingen aannemen.

<sup>205</sup> Van Kersbergen & Vis 2006, p.297-298.

<sup>206</sup> De volledige titel van het wetsontwerp was: *Herziening Uitvoeringsorganisatie der sociale verzekering; Wijziging der Ziektewet; Wijziging Kinderbijslagwet (Herziening Uitvoeringsorganisatie)*. (Kamerstukken II 1949/50, 1679.)

<sup>207</sup> *Kamerstukken II 1949/50, 1679, 3, p.9-10.*

<sup>208</sup> *Kamerstukken II 1949/50, 1679, 3, p.12-14.*

<sup>209</sup> *Kamerstukken II 1949/50, 1679, 3, p.8-12.*

### 5.3 Parlementaire behandeling OSV

De bewindslieden verdedigden in de Tweede Kamer op 29, 30 januari en 5 maart 1952 hun plannen voor de organisatie van de sociale verzekeringen. De OSV was volgens minister Joekes een urgente kwestie. Met de groeiende verscheidenheid werd namelijk ook de drang tot unificatie sterker.<sup>210</sup> De thematiek van de uitvoering kreeg daarbij extra gewicht doordat men stond aan de vooravond van een verdere uitbouw van de sociale zekerheid. De keuzes in dit debat zouden immers voor decennia de institutionele ordening vastleggen van het socialezekerheidsstelsel. De bewindslieden hadden dan ook nadrukkelijk rekening moeten houden met de opvattingen in het parlement en van de organisaties die waren verenigd in de STAR.<sup>211</sup> Desondanks waren de Tweede Kamerfracties van de KVP, ARP, CHU en de VVD allerminst tevreden met het wetsvoorstel, dit tot teleurstelling van de bewindslieden en de PvdA-fractie. De politieke tegenstelling concentreerde zich rondom het vraagstuk van het 'zelf doen', terwijl op de achtergrond ook nog een verholen politieke strijd woedde tussen sociaaldemocraten enerzijds en confessionelen en liberalen anderzijds over het karakter van het sociale stelsel. Deze strijd ging over de plaats van algemene volksverzekeringen binnen de sociale zekerheid en dan in het bijzonder de opzet van de toekomstige ouderdomsverzekering die de Noodwet Ouderdomsvoorziening (1947) moest vervangen. De Commissie van Voorbereiding sprak dan ook uitgebreid over de vraag over het al dan niet opnemen van de toekomstige ouderdomsverzekering in de OSV.<sup>212</sup> De partijen waren hierover dermate verdeeld dat minister Joekes in de memorie van antwoord liet weten de ouderdomsverzekering uit het wetsvoorstel te lichten en de beslissing over de uitvoering ervan uit te stellen tot het moment dat een nieuwe ouderdomswet door de Staten-Generaal behandeld zou worden.<sup>213</sup>

Interessant aan de parlementaire behandeling was de schijnbaar politiekbrede overeenstemming over het beginsel van het 'zelf doen'. Alleen de Communistische Partij van Nederland (CPN) was fel tegen en vond dat de arbeiders zich daarmee onderwierpen aan de belangen van de grote ondernemers.<sup>214</sup> Staatssecretaris Van Rhijn wees in zijn bijdrage enigszins besmuikt op het feit dat de politieke partijen 'wat hun beginsel betreft, hier met elkaar één lijn kunnen trekken'.<sup>215</sup> Hier doelde Van Rhijn op het antirevolutionaire beginsel van soevereiniteit in eigen kring, het katholieke subsidiariteitsbeginsel en het concept van de functionele decentralisatie

<sup>210</sup> *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1323.

<sup>211</sup> Van Griensven 1997, p.211-214.

<sup>212</sup> *Kamerstukken II* 1950-51, 1679, 9, p.41-42.

<sup>213</sup> *Kamerstukken II* 1950-151, 1679, 10, p.49.

<sup>214</sup> *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1319.

<sup>215</sup> *Handelingen II* 30 januari 1952, p.1328.



van de sociaaldemocraten.<sup>216</sup> Desalniettemin lagen bij nadere inspectie de posities tussen de partijen verder uit elkaar.

Het is echter de vraag of deze polarisatie direct het gevolg was van de beginselen zelf of meer van de sterk ideologische benadering van de thematiek door een deel van het parlement.<sup>217</sup> Het uitvoeringsvraagstuk werd voornamelijk door de christendemocratische fracties neergezet als een bijzonder fundamentele kwestie, terwijl het voor het kabinet en de PvdA-fractie toch vooral een beleidskwestie leek te zijn: een zaak van doelmatige uitvoering. Door deze positie konden het kabinet en de PvdA-fractie zich tamelijk pragmatisch en terughoudend opstellen (*zakelijkheid*), zonder dat dit de uitbouw van de sociale zekerheid zou problematiseren.

Dit betekent niet dat de opstellers van het wetsvoorstel geen oog hadden voor de principiële achtergronden van het idee van het ‘zelf doen’. Voor Van Rhijn was het een mogelijkheid om de democratie te verfijnen door betrokkenen mede verantwoordelijkheid te laten dragen, samenwerking te bevorderen tussen werkgevers en werknemers en op deze wijze een dam op te werpen tegen de gevaren van de staatsdictatuur en op deze manier als goed democraat de ontplooiing van de menselijke persoon te bevorderen, maar uiteindelijk stond Van Rhijn op het standpunt dat de uitvoering van de sociale zekerheid in de eerste plaats aan de norm van doelmatigheid moest voldoen.<sup>218</sup>

Een belangrijke reden waarom de christendemocratische partijen het ‘zelf doen’ zo sterk benadrukten lag in hun afwijzing van de klassenstrijd, iets dat volgens A. Stapelkamp (ARP) in de 19<sup>de</sup> en het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw had gewoed tussen werkgevers en arbeiders. De samenwerking op basis van gelijkheid tussen werkgevers en werknemers in bedrijfsverenigingen had volgens Stapelkamp tot doel het aankweken van saamhorigheid. Het stemde hem tevreden dat vooral na 1930 ‘[d]e christelijke gedachte van saamhorigheid en samenwerking [had] getriumfeerd over de gedachte van de klassenstrijd.’<sup>219</sup> De wijze waarop de christendemocratische frac-

<sup>216</sup> Zie Buijs *Christelijk-sociaal – een archeologie, een her-innening* (2009, p.68-101) voor een discussie over de eenheid in deze beginselen van de katholieke, antirevolutionaire en sociaaldemocratische politieke stromingen.

<sup>217</sup> Hier zou men natuurlijk tegen in kunnen brengen dat bij functionele decentralisatie de macht van lagere uitvoerende organisaties in beginsel een gedelegeerde macht is én dat bij de beginselen van soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit dit eerder het tegenovergestelde is. Ook zou men kunnen stellen dat het beginsel van functionele decentralisatie zelf al meer gaat over de *doelmatigheid* van het overheidsbeleid en minder over de eigenheid van organisaties, kringen of bestuurslagen ten opzichte van de centrale overheid.

<sup>218</sup> Voor Van Rhijn was het in zijn overweging van belang dat juist ook in de collectieve arbeids-overeenkomsten (cao's) en in de op te richten Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's) die versterking van de democratie ook reeds vorm zou krijgen. Of de verantwoordelijkheid voor de administratie al dan niet bij de bedrijfsverenigingen werd neergelegd was in dezen voor hem niet bepalend voor de versterking van de democratie. (*Handelingen II* 30 januari 1952, p.1328-1329.)

<sup>219</sup> *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1308.

ties de uitvoeringskwes­tie herformuleerden tot een principekwes­tie, en daarmee de thematiek sterk wisten te *polariseren*, werd duidelijk in de bijdrage van H. Kikkert (CHU). Vanuit een zekere ideologische standvastigheid stelde hij dat wanneer men handelt over de overheidstaak men zich goed bewust diende te zijn van de principes waardoor men zich laat leiden.<sup>220</sup> Voor de CHU was dit allerminst alleen een kwes­tie van doelmatigheid. Zij had een ‘princi­piële visie’ op het geheel. Hiermee sloot Kikkert aan bij het politieke verzet dat werd geleid door Stapelkamp en zich concentreerde op artikel 25 en 26 van het wets­voorstel.<sup>221</sup> De bewindslieden stelden daarin dat een Centraal Administratie Kantoor (CAK) ingesteld door de Sociale Verzeke­ringsraad (SVr) de administratie van de bedrijfsverenigingen zou doen, tenzij bedrijfsverenigingen overtuigende redenen konden aandragen om de administratie in eigen beheer te houden. Dan zou de minister van Sociale Zaken een vrijstelling kunnen geven. Stapelkamp had tegen deze gedachtegang principiële bezwaren, omdat de in het voorstel geprojecteerde bedrijfsverenigingen dan allerminst ‘baas in eigen huis’ zouden zijn. Deze bezwaren van de christendemocraten kregen hun neerslag in het ‘amendement-Stapelkamp’ dat kon rekenen op een ruime meerderheid in de Tweede Kamer.<sup>222</sup>

Het amendement-Stapelkamp legde de verantwoordelijkheid voor de administratie neer bij de bedrijfsverenigingen. Elke bedrijfsvereniging stond het vervolgens vrij om de administratie te laten uitvoeren door een gezamenlijk door de bedrijfsverenigingen op te richten Gemeenschappelijk Administratie Kantoor (GAK).<sup>223</sup> F.J.F.M. van Thiel (KVP) sloot zich bij dit betoog aan. Hij stelde dat niet de benaming beslissend is, ‘maar [...] de ondergrond, waarop de benaming is gebaseerd, nl. de opbouw van dit kantoor als Overheidsorgaan, steunend op de Sociale Verzeke­ringsraad, kort gezegd ambtelijk opgebouwd, dan wel de opbouw van dit kantoor steunend op de centrale organisaties van werkgevers en werknemers, dus steunend op het bedrijfsleven.’<sup>224</sup> De katholieken hadden een duidelijke voorkeur voor het laatste. Ook de liberalen sloten zich bij dit verzet aan en A. Fortanier-de Wit (VVD) wees erop dat in de benaming van het CAK reeds het centralistische ontwerp van de wet was te herkennen. Zij vond dat de praktijk maar moest uitwijzen of een gezamenlijke administratie of de administratie per bedrijfsvereniging efficiënter was en dat het niet aan de overheid was om vast te stellen hoe dat moest gebeuren.<sup>225</sup>

<sup>220</sup> *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1316.

<sup>221</sup> *Kamerstukken II* 1679, 3, p.16.

<sup>222</sup> Het amendement-Stapelkamp betrof een aantal wijzigingsvoorstellen en werd medeondertekend door W.L.P.M. de Kort (KVP), Van Thiel (KVP), Kikkert (CHU) en Fortanier-de Wit (VVD). (*Kamerstukken II* 1951–1952, 1679, 18, p.7-8.)

<sup>223</sup> *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1308.

<sup>224</sup> *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1309.

<sup>225</sup> *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1312-13.

Het onderscheid tussen het CAK en GAK betrof slechts één woord, maar achter dat woord gingen twee conflicterende denkwerelden schuil over de rol van de staat. Stapelkamp moest niets hebben van het beginsel van de functionele decentralisatie dat volgens hem leidend was in het wetsontwerp. Hij had bewust gekozen voor het ‘zelf doen’ en niet ‘voor een delegatie van overheidsmacht aan verschillende organen.’<sup>226</sup> Daarentegen kon de PvdA goed leven met het oorspronkelijke wetsvoorstel met een centrale administratie, maar gaandeweg werd het voorstel door het kabinet na verschillende overleggen met de Tweede Kamer steeds verder aangepast aan de wensen van de confessionelen en liberalen. H.J. van den Born (PvdA) gaf daarop aan grote bezwaren te hebben met het amendement-Stapelkamp.<sup>227</sup> In naam van de soevereiniteit in eigen kring of het subsidiariteitsbeginsel liepen volgens hem de zogenaamde ‘zelfdoeners’ storm tegen in wat in hun ogen staatsabsolutisten zijn. Het verbaasde Van den Born dat zelfs de Raden van Arbeid, de schepping van Talma, het mikpunt vormde van ‘de bestrijders van het étatisme’.<sup>228</sup>

Voor de PvdA-fractie was het problematische aan de houding van de ‘zelfdoeners’ dat de optie voor een publieke uitvoering via de Raden van Arbeid dreigde weg te vallen. In de oorspronkelijke plannen zouden in beginsel alle sociale verzekeringen worden uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen, dus ook die verzekeringen met een ‘volksverzekeringskarakter’ zoals de kinderbijslag en de nieuwe ouderdomsverzekering die de Noodwet Ouderdomsvoorziening uit 1947 van toenmalig minister van Sociale Zaken Drees moest vervangen.<sup>229</sup> De PvdA-fractie was tevreden dat de bewindslieden de ouderdomsverzekering, die nog in de ontwerpfasen zat, voorlopig niet onder de OSV zouden brengen.<sup>230</sup>

Dat de OSV geen betrekking zou hebben op de toekomstige opzet van de ouderdomsverzekering was een majeure wijziging. Het kabinet kon dit doen, omdat men nog het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) hierover moest afwachten. Voor de sociaaldemocraten had deze stap tot voordeel dat er *niet* alvast werd voorgesorteerd op het karakter van de nieuwe ouderdomsverzekering, waarvoor een wetsvoorstel in voorbereiding was. In het verlengde daarvan was het voor de PvdA van groot belang dat de Raden van Arbeid voorlopig zouden blijven bestaan voor een eventuele publieke opzet en uitvoering van de toekomstige volksverzekeringen.<sup>231</sup>

De PvdA koerste wat betreft de organisatie van het sociale stelsel in de volgende richting: voor de verzekeringen met een bedrijfseigen karakter (Ziektewet, Werk-

<sup>226</sup> *Handelingen II* 30 januari 1952, p.1335.

<sup>227</sup> *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1314.

<sup>228</sup> *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1314.

<sup>229</sup> *Kamerstukken II* 1679, 10, p.49-51.

<sup>230</sup> *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1314.

<sup>231</sup> *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1315.

loosheidswet, Ongevallenwetten) legde men de verantwoordelijkheid neer bij de bedrijfsverenigingen die via een centrale administratie uitgevoerd moesten worden. De kinderbijslag en volksverzekeringen als de ouderdomsverzekering zouden daarentegen door de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid uitgevoerd moeten worden.<sup>232</sup> Het ‘ontmantelen’ van deze publieke uitvoeringsstructuur zou voor de PvdA een extra obstakel zijn in hun streven naar een sociaal stelsel waarin er ook plaats is voor publiek uitgevoerde volksverzekeringen. Daarom wilde men de uitvoering van de kinderbijslag net als de ouderdomsverzekering niet via dit wetsvoorstel regelen, maar laten doen door de Raden van Arbeid. Dit voorstel kreeg geen meerderheid. Uiteindelijk stelden de sociaaldemocraten in het parlement, dat als het amendement van Stapelkamp zou worden aangenomen, zij zeker niet voor de wet konden stemmen.<sup>233</sup>

Het kabinet liet echter een stemming over het amendement-Stapelkamp niet gebeuren. De bewindslieden besloten na de behandeling van het wetsontwerp eerst opnieuw in overleg te treden en de stemming voorlopig uit te stellen.<sup>234</sup> Een hernieuwd overleg in de commissie van voorbereiding volgde. Het resultaat hiervan waren verschillende aanpassingen van het wetsontwerp in lijn met het amendement Stapelkamp, zo werd in lijn met een Kamermeerderheid het CAK omgedoopt in het GAK, dat vervolgens zou worden opgericht door de werkgevers- en werknemersorganisaties.<sup>235</sup>

### 5.3.1 Uitkomst parlementaire behandeling OSV

De algemene beraadslaging over het wederom aangepaste wetsvoorstel volgde op 5 maart 1952 en na een kort debat nam de Tweede Kamer het wetsontwerp met 45 tegen 22 stemmen aan. Coalitiepartij PvdA en oppositiepartij CPN stemden tegen.<sup>236</sup> De Eerste Kamer behandelde de wet op 10 juni 1952. Een vergelijkbare positie namen de senatoren in als hun collega's in de Tweede Kamer. De senaat nam de wet zonder hoofdelijke stemming aan, waarbij ook hier de fracties van de PvdA en de CPN de aantekening lieten maken dat zij tegen de wet waren.<sup>237</sup> De OSV werd op 12 juni 1952 in het Staatsblad (nummer 344) gepubliceerd en trad op 1 januari 1953 in werking.<sup>238</sup>

<sup>232</sup> *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1315.; In de Eerste Kamer kwam de woordvoerder Sociale Zaken van de PvdA H. Oosterhuis met een vergelijkbare positie. Hij stelde een zogenaamde ‘boedelscheiding’ voor; tussen publiek uitgevoerde ‘volksverzekeringen’ en ‘bedrijfsverzekeringen’ uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen. De PvdA sloot hierbij nadrukkelijk aan bij het compromis in de STAR. (*Handelingen I* 5 juni 1952, p.925.)

<sup>233</sup> *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1314-1316.

<sup>234</sup> *Handelingen II* 5 maart 1952, p.1782.

<sup>235</sup> *Kamerstukken II* 1951-52, 1679, 23 (derde nota van wijzigingen), p.11-13.

<sup>236</sup> *Handelingen II* 5 maart 1952, p.1782.

<sup>237</sup> *Handelingen I* 5 juni 1952, p.939.

<sup>238</sup> Rommelse 2011, p.63.

#### 5.4 Het compromis van het gemengde socialezekerheidsstelsel

De Organisatiewet Sociale Verzekeringen is wel geduid als de ‘triomf voor de zelfdoeners’.<sup>239</sup> De wet legde de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale verzekeringen in beginsel neer bij de bedrijfsverenigingen, een nadrukkelijke wens van met name de christendemocraten. Daarmee versterkte de OSV het corporatistische element in de naoorlogse sociaaleconomische ordening, wellicht zelfs nog meer dan de Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO’s) dat zouden doen. Hoewel de triomf in het concrete debat overduidelijk was en het besluit een majoritair karakter had, betrof het slechts een partiële overwinning. De bewindslieden van Sociale Zaken, minister Joekes en staatssecretaris Van Rhijn, hadden het besluit over de daadwerkelijk hete aardappel – de uitvoering van de ouderdomsverzekering – namelijk kundig gedepolitiseerd en uitgesteld.<sup>240</sup> Hierdoor kwam het aannemen van de OSV nimmer in gevaar en was de kwestie voor de sociaaldemocraten niet langer een kabinetscrisis waard.<sup>241</sup>

De OSV was op zichzelf dus geen compromisbesluit, maar door de opzet van de wet zo te wijzigen was een compromis tussen de confessionelen en liberalen enerzijds en de sociaaldemocraten anderzijds nog altijd wel mogelijk, alleen dan niet meer binnen dit concrete wetsvoorstel. Het nog te smeden compromis zou een gemengd stelsel zijn met publiek uitgevoerde volksverzekeringen naast privaat uitgevoerde werknemersverzekeringen. Na het aannemen van de OSV in 1952 was zo’n compromis niet alleen in theorie nog mogelijk, maar ook in de praktijk bleef het een reële optie. Bij de inwerkingtreding van de OSV zouden namelijk de publieke uitvoeringsstructuren – de Rijksverzekeringsbank en Raden van Arbeid – voorlopig nog blijven bestaan.

In 1956 werd met het aannemen van de *Algemene Ouderdomswet* (AOW) het socialezekerheidsstelsel definitief aangevuld met een volksverzekering en ontstond er op hoofdlijnen een gemengd stelsel. De Raden van Arbeid werden weer relevant en daarmee behield het stelsel zijn duale vorm van publieke en private uitvoeringsorganisaties.<sup>242</sup> Het doel van de OSV om uniformiteit in de organisatie van de sociale verzekeringen aan te brengen werd hierdoor niet gehaald. Uiteindelijk zou in de loop van de jaren vijftig en zestig de volgende tweedeling ontstaan: de

<sup>239</sup> Van Griensven 1997, p.211.

<sup>240</sup> Van Griensven 1997, p.217.

<sup>241</sup> De collega’s van minister Joekes in het kabinet vonden het aannemen van het amendement-Stapelkamp geen portefeuillekwestie en/of een kabinetscrisis waard, maar lieten Joekes wel vrij om het amendement ‘onaanmemelijk’ te verklaren. (Van Griensven 1997, p.218.)

<sup>242</sup> In 1967 hadden de Raden van Arbeid de volgende wetten in beheer: *Algemene Ouderdomswet* (1956), *Algemene Weduwen- en Wezenwet* (1959), *Algemene Kinderbijslagwet* (1962), *Ouderdomswet* (1919). De *Kinderbijslagwet voor Loontrekkenden* (1939) en de *Invalideits- en Ongevallenwetten* waren toen in liquidatie. De bedrijfsverenigingen voerden in 1967 uit: *Ziektewet* (1929), *Werkloosheidswet* (1949) en de *Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering* (1966).

werknemersverzekeringen werden uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen en de volksverzekeringen door de Rijksverzekeringsbank (later omgedoopt tot Sociale Verzekeringsbank) en de Raden van Arbeid.<sup>243</sup> Dit gemengde stelsel kan worden gezien als het compromis over de inrichting van de sociale zekerheid waarop reeds werd voorgesorteerd in de politieke besluitvorming over de OSV.

De introductie van de AOW zou mede vanwege het bovenstaande een fundamentele omslag in de organisatie van de sociale zekerheid betekenen. Dat er een algemene volksverzekering zou komen lag na het aannemen van de OSV in 1952 in de lijn der verwachtingen, maar het was allerm minst een vanzelfsprekendheid. De KVP was bij monde van hun fractievoorzitter C.P.M. Romme namelijk tegen een uit belastingen gefinancierd staatspensioen. Zo'n opzet zou volgens de katholieken de deur openzetten voor 'niet-verdiende uitkeringen' en daarmee de eigen verantwoordelijkheid, de spaarzin en de waarde van de eigen arbeid ondermijnen.<sup>244</sup> Ook minister-president Drees was niet erg geporteerd van het loslaten van de verzekeringsgedachte. De uitweg zou komen van staatssecretaris van Economische Zaken G.M.J. Veldkamp. Deze progressieve KVP'er en latere minister van Sociale Zaken (1961–1967) overtuigde Romme dat er ook sprake kon zijn van een 'verzekering' als er premie werd geheven op het arbeidsinkomen van alle werkenden, zoals dat het geval is in het zogenaamde omslagstelsel. Voor Romme was het van belang dat de verzekerde zich ervan bewust was dat deze uitkering zijn oorsprong had in het eigen arbeidsinkomen en dat van anderen.<sup>245</sup> Uiteindelijk konden de voorstanders van een staatspensioen zoals de PvdA en ook de VVD zich vinden in de voorgestelde opzet. *De facto* kwam er een staatspensioen, maar alleen werd dit niet zo genoemd en het werd niet direct uit algemene middelen gefinancierd, maar uit het arbeidsinkomen van de werkenden.<sup>246</sup> De kring van verzekerden werd met de AOW verder uitgebreid en het gaf de Nederlandse sociale zekerheid een gemengd stelsel met werknemers- en volksverzekeringen, met zowel private als publieke uitvoeringsorganen en waarin naast de arbeidsrelatie als rechtsgrond geleidelijk ook een 'collectieve dimensie' werd toegevoegd waarbij het staatsburgerschap en het solidariteitsbeginsel als grondslagen dienden.<sup>247</sup>

---

<sup>243</sup> Rommelse 2011, p.64.

<sup>244</sup> Schuyt & Taverne 2000, p.292.

<sup>245</sup> Een dergelijke opzet werd niet door iedereen onderschreven. Zo waren in de SER twee posities te onderscheiden. Een meerderheid adviseerde dat er een verplichte verzekering moest komen die alle burgers zou omvatten en de individuele en collectieve verantwoordelijkheid moest uitdrukken. Terwijl er ook nog altijd een minderheid in de SER van mening was dat er geen uitbreiding van het sociale stelsel voorbij de arbeidsrelatie moest plaatsvinden. (Schuyt & Taverne 2000, p.293-297.)

<sup>246</sup> Schuyt & Taverne 2000, p.293-294.

<sup>247</sup> Van der Zwaard 2013, p.44.

## 5.5 Beschouwing politieke besluitvorming OSV (1945–1956)

Het ‘organisatiedebat’ werd grotendeels beslecht met het aannemen van de OSV in 1952, maar kende nog een uitloper tot 1956. Het debat kenmerkte zich door relatief grote politiek-ideologische tegenstellingen over de opzet van de sociale zekerheid. Uiteindelijk vond men een compromis in een gemengd sociaal zekerheidsstelsel. Hieraan ging een tamelijk consensueel besluitvormingsproces over de OSV vooraf, waarbij echter een deel van het parlement zich *activistisch* opstelde.

Belangrijk in het besluitvormingsproces waren de verschillende commissies (*depolitiseren*), die de politieke overeenkomsten en tegenstellingen over de sociaaleconomische ordening en de organisatie van de sociale zekerheid duidelijk blootlegden en instrumenten waren voor het vinden van draagvlak. De Londense commissie-Van Rhijn kreeg weliswaar veel kritiek, maar dit leidde toch vooral tot een discussie over de precieze organisatie en grondslag van een nog op te richten modern sociaal zekerheidsstelsel. Daarbij werd de werkgroep van ambtenaren, die voorstellen uit het rapport van de Londense commissie-Van Rhijn nader moesten uitwerken, verbreed met afgevaardigden van de sociale partners. Deze zogenaamde ‘gemengde commissie-Van Rhijn’ betrok dus zowel experts als belangengroepen bij de besluitvorming om daarmee draagvlak te scheppen voor een modern sociaal zekerheidsstelsel.

De opzet van vooral de Londense en gemengde commissie-Van Rhijn was consensueel van aard: alle partijen namen deel, experts en belangengroepen werden geconsulteerd en er werd gestreefd naar consensus op meerdere niveaus van beginselen, institutionele inrichting tot het beleidsniveau. In deze ‘ad-hoc topconferenties’ werd reeds voorafgaand aan de parlementaire behandeling van de Organisatiewet en de latere sociale wetten gepoogd om de tegengestelde posities tussen de politieke partijen te overbruggen. De gemengde commissie streek niet alle plooiën glad (*topoverleg*). Zo speelde de ‘ordeningskwestie’ nog altijd toen begin 1950 het parlement debatteerde over de OSV.

Gedurende de parlementaire behandeling van de OSV wisten de bewindslieden van Sociale Zaken, minister Joekes en staatssecretaris Van Rhijn, een belangrijke kwestie te *depolitiseren*. Het ging hier om de vraag of alle socialezekerheidswetten onder de centrale publieke administratie van de OSV moesten gaan vallen of niet. In de eerste versies van het wetsvoorstel was de administratie centraal georganiseerd, mede omdat de bewindslieden dit noodzakelijk achtten voor de toekomstige ouderdomsverzekering die voor alle ingezetenen een basispensioen moest garanderen. Een volksverzekering zou nu eenmaal lastiger per bedrijfsvereniging georganiseerd kunnen worden dan centraal. De christendemocraten en liberalen waren tegen deze centrale uitvoering en wensten een decentrale uitvoering via de

bedrijfsverenigingen. De sociaaldemocraten waren hierop tegen, omdat een nieuwe ouderdomsverzekering (de latere AOW) in de vorm van een volksverzekering dan lastiger te realiseren zou worden.

De bewindslieden van Sociale Zaken – beiden sociaaldemocraten – probeerden de kwestie te *depolitiseren* door niet alleen te wijzen op de overeenkomsten tussen de partijen, maar vooral door de Organisatiewet zo te wijzigen dat de toekomstige ouderdomsverzekering niet nu al onder de OSV zou vallen. Deze actie had twee effecten. Allereerst wist men een besluit over deze gevoelige materie uit te stellen tot de daadwerkelijk behandeling van een nieuwe ouderdomsverzekering (de latere AOW) en liet men dus de optie open om latere sociale wetten een volksverzekeringskarakter te geven. Ten tweede werd er ruimte geschapen voor het verder inbouwen in het socialezekerheidsstelsel van het door de liberalen en de christendemocraten zo gewenste ‘zelf doen’. Dit was mogelijk, omdat het niet langer nodig was dat er een sterke centrale administratie zou komen om daarmee de uitvoering van een algemene ouderdomsverzekering te organiseren.<sup>248</sup> De sociale partners kregen zo via de bedrijfsverenigingen een grote rol toebedeeld. Hoewel de sociaaldemocraten tegenstemden, bleef mede door dit prudente handelen van de bewindslieden, een kabinetscrisis uit.

Het uitblijven van een kabinetscrisis was ook een gevolg van de niet-polariserende en *zakelijke politiek* van de PvdA-fractie. Vooral hun niet-ideologische houding contrasteerde sterk met de fracties van de ARP, de KVP, de CHU en ook de VVD. Deze fracties stelden zich *activistisch* op en hielden stevig vast aan hun standpunten. Ze benadrukten daarbij de ‘grote’ politiek-ideologische verschillen tussen de partijen waardoor de thematiek – gedurende de parlementaire behandeling – verder gepolariseerd raakte. Deze alternatieve ‘coalitie van zelfdoeners’ steunde het amendement van Stapelkamp (ARP) om daarmee het wetsvoorstel verder in de richting van de parlementaire meerderheid te amenderen. De gemoederen dreigden hiermee verhit te raken en daarop nam het kabinet – in lijn met de *regering regeert*-regel – het voorstel weer in beraad en werd de stemming over het wetsvoorstel voorlopig uitgesteld. Na het overleg werd het wetsvoorstel verder aangepast aan de wensen van de parlementaire meerderheid van christendemocraten en liberalen die echter weinig bereidheid toonde tot compromissen met de sociaaldemocraten.

De besluitvorming over de OSV lijkt op het eerste gezicht dus meer majoritair dan consensueel van karakter te zijn. Het kabinet wist echter de kwestie mede te *depolitiseren* door toe te werken naar een groter compromis in de vorm van een gemengd sociaal zekerheidsstelsel. Na het aannemen van de OSV in 1952 zou de politieke strijd over de uitvoering van de sociale zekerheid niet meer zo opblazen

---

<sup>248</sup> Van Griensven 1997, p.217.



als in dit debat. Dit was ook het gevolg van de opstelling van de voorstanders van publiek uitgevoerde sociale verzekeringen. Zij benaderden deze kwestie meestal *pragmatisch* en *zakelijk* (hoofdstuk 6 en 7). Het hoofddoel was voor hen vooral de concrete verbetering van de sociaaleconomische positie van de Nederlandse burger. Dit doel had prioriteit boven een veelal theoretisch-ideologische discussie over de beste organisatievorm. Pas in de jaren negentig zou het organisatievraagstuk door de parlementaire enquête naar de uitvoering van de sociale verzekeringen onder leiding van de J.F. Buurmeijer (PvdA) weer prominent op de politieke agenda komen (hoofdstuk 10).

