

## Verzorgingsstaat

Nederland is een verzorgingsstaat, ook als de regering liever van een ‘participatiesamenleving’ spreekt. De Rijksoverheid staat garant voor een minimaal niveau van inkomen, huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en arbeidsbescherming. Het zijn allemaal zaken die essentieel zijn voor een zeker en goed leven, maar die de burger alleen niet betalen kan. Dat de inwoners van Nederland die kosten samen dragen is volgens velen een kwestie van solidariteit en beschaving, en de publieke steun daarvoor is onverminderd groot.<sup>1</sup>

Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is de verzorgingsstaat niet alleen vóór ons, maar ook dóór ons allemaal opgebouwd:

De verzorgingsstaat is (...) niet op één moment ontworpen: het is de resultante van meer dan een eeuw investeren, ontwikkelen, duwen, trekken, en incrementeel aanpassen. Het resultaat is daarmee bijna per definitie een grootheid die de kenmerken van verschillende doelstellingen kent, een vorm van *patchwork* zo men wil, waarin de restanten van verschillende uiteenlopende strevingen en belangen terug te vinden zijn: die van verschillende politieke partijen, maar ook van belangenorganisaties, professionals, bureaucraten, boeren en arbeiders, mannen en – in mindere mate – vrouwen, volwassenen en – in nog mindere mate – kinderen, en van ouderen en jongeren.<sup>2</sup>

Het is een mooi beeld van een constant beheerst overleg waarin alle tegenstellingen in harmonie worden gladgestreken met zakelijke, bedaarde compromissen. Het past in een gangbaar beeld van een Nederlandse politieke cultuur van ‘polderen’. Historicus Henk te Velde definieert het poldermodel als “(...) een institutionele structuur en een geest van vreedzaam overleg gericht op consensus waarbij alle partijen min of meer op voet van gelijkheid betrokken zijn, niet eenzijdig een conclusie afdwingen en (maatschappelijke) pluriformiteit

---

<sup>1</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006), 22.

<sup>2</sup> WRR, *verzorgingsstaat herwogen*, 24.

erkennen.”<sup>3</sup> Daarvan zou de verzorgingsstaat volgens de WRR een belangrijk resultaat zijn.

Toch is dit beeld niet volledig. Er ontbreekt namelijk een belangrijke groep in het rijtje betrokkenen: die van principiële tegenstanders van een actief herverdelende overheid. Zulke tegenstanders waren er in het verleden veel, en hun invloed was groot. Sociaal beleid kost veel geld en bijdragen van burgers komen niet uitsluitend voort uit spontane solidariteit en naastenliefde. Zij komen voort uit de heffing van belastingen en premies. Bijdragen zijn niet vrijwillig; wie besluit een jaartje over te slaan riskeert boetes en gevangenisstraffen. Vanuit dit negatieve perspectief toont de verzorgingsstaat zich als een ingrijpend systeem van staatsdwang. Dat is in de plaats gekomen van een hoog ontwikkeld netwerk van particuliere en lokale voorzieningen op basis van vrijwillige bijdragen, dat in de eeuwen daarvoor bestond.<sup>4</sup> Het is daarom niet verwonderlijk dat veel weerstand tegen de ontwikkeling van de herverdelende overheid heeft bestaan. De vraag is nu hoe die weerstand is geweken. Is deze vreedzaam opgelost in gezamenlijk overleg, zoals het beeld doet geloven, of waren er andere krachten aan het werk?

#### *Verzet tegen de herverdelende overheid*

Sinds 2003 kunnen we met overtuiging stellen dat de weerstand vooral in Nederland groot, langdurig en succesvol is geweest. Marcel Hoogenboom liet toen in zijn dissertatie *Standenstrijd en zekerheid* zien dat er zeker tot in de jaren dertig van de twintigste eeuw een georganiseerd verband heeft bestaan van aristocraten, grote boeren en middenstanders dat niets moest weten van een overheid die inkomens herverdeelde om sociale redenen. Bij verzet tegen verplichte collectieve regelingen speelden financiële belangen een rol (afkeer van hogere lasten), en een weerstand tegen nivellering omdat deze ten koste zou gaan van de bevoorrechte maatschappelijke stand waartoe deze mensen zichzelf rekenden. Deze belangen gingen gemakkelijk samen met conservatief-liberale

---

<sup>3</sup> Henk te Velde, “Het poldermodel. Een introductie,” in *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu*, eds. Dennis Bos, Maurits Ebben en Henk te Velde (Amsterdam: Bert Bakker, 2007), 9-29, aldaar 10.

<sup>4</sup> Zie voor een overzicht: *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, red. Jacques van Gerwen en Marco H.D. van Leeuwen (Amsterdam/Den Haag: Verbond van verzekeraars, 1998).

en confessionele ideologieën, die de overheid om principiële redenen afzijdig wilden houden.<sup>5</sup>

Tegenover eensgezind principieel verzet tegen gedwongen herverdeling stond verdeeldheid onder voorstanders daarvan. Zij voerden een constante onderlinge discussie over de vorm die inkomenssteun voor zwakkere groepen zou moeten aannemen. Waar sociaalliberalen en sociaaldemocraten het liefst gecentraliseerde staatsvoorzieningen zagen, meenden katholieken, protestanten en meer conservatieve liberalen dat de maatschappelijke kringen zelf verantwoordelijk moesten blijven. Zo zouden bijvoorbeeld verschillende bedrijfssectoren eigen verzekeringen voor werknemers op moeten zetten, liefst zonder deelname van werknemers in de uitvoering. Zij wisten gedaan te krijgen dat bij de uitvoering van de Ongevallenwet van 1901 en de Invaliditeitswet van 1913 zowel de overheid als werknemers buiten de deur bleven.<sup>6</sup>

Aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog was er in Nederland weinig wettelijk geregeld voor mensen die niet door werk in hun onderhoud konden voorzien. Zij waren grotendeels afhankelijk van kerkelijke of lokale armenzorg, tenzij ze zelf een verzekering hadden afgesloten of hulp van familie kregen. Daarmee liep Nederland opvallend uit de Europese pas. In Duitsland bestonden al verplichte werknemersverzekeringen sinds 1882 en België, Groot-Brittannië en Frankrijk waren op dat pad inmiddels gevolgd. De uitzonderlijke positie van Nederland was het gevolg van het succesvolle gezamenlijke verzet tegen overheidsingrijpen door vertegenwoordigers van hogere standen, zakelijke belangen, religieuze stromingen en antistatelijke ideologieën.

### *Verzet gebroken*

Zo lang als dit verzet zich succesvol had weten te handhaven, zo snel stortte het in 1918 in elkaar. Binnen een enkele regeringsperiode tussen 1918 en 1922 nam de rijksoverheid plotseling een ongekende hoeveelheid taken over van het particulier initiatief. De dekkingsgraad onder de beroepsbevolking van wettelijke regelingen voor sociale zekerheid vertienvoudigde binnen vier jaar, van ongeveer 3% tot 30% van de bevolking.<sup>7</sup> In enkele maanden loodste het kabinet een indrukwekkende lijst hervormingen door het parlement: de achturige werkdag, de 45-urige werkweek, nieuwe sociale verzekeringen, een

---

<sup>5</sup> Marcel Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland* (Amsterdam: Boom, 2003), 263-265.

<sup>6</sup> Lammert de Hoop en Arno Bornebroek, *De rode dominee. A.S. Talma* (Amsterdam: Boom, 2010), 237; Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid*, 270.

<sup>7</sup> Hoogenboom, *standenstrijd en zekerheid*, 277.

oudedagsvoorziening voor loonarbeiders, verbeteringen in woningbouw en gezondheidszorg, een studiebeurzenstelsel voor alle getalenteerde maar onvermogene jongeren en oprichting van een permanent overlegorgaan voor arbeidsverhoudingen met werkgevers, werknemers, ambtenaren en wetenschappers.<sup>8</sup> Tegenstanders zwegen of stemden toe. Hoe was dit zo plotseling mogelijk?

De Eerste Wereldoorlog had de economische, politieke en sociale ordening van Europa grondig door elkaar geschud. Grote koninklijke en keizerlijke dynastieën kwamen in 1917 en 1918 gewelddadig ten val, en in de nieuwe republieken in Midden- en Oost-Europa werd hardhandig met de aristocratie afgerekend. In Rusland en Duitsland werden communistische republieken gevestigd. De revolutionaire geest sloeg zelfs over naar het beheerste Nederland, waar Troelstra opgewonden de macht opeiste voor de arbeiders. Er werd gedemonstreerd en gestaakt, ook in het leger. Conservatieven in Nederland waren diep onder de indruk. Zij bepleitten zelf sociale maatregelen, of stemden toe wanneer de regering deze aankondigde. Ze waren tot grote offers bereid om te voorkomen dat zij zouden moeten delen in het lot van hun standgenoten elders in Europa.<sup>9</sup>

Naast een zeer reële revolutiedreiging waren er acute financieel-economische problemen. Terwijl prijspeil en rentestanden in de lange negentiende eeuw zeer stabiel waren geweest, sloeg nu een ongekennde inflatie toe. Prijzen voor eerste levensbehoeften verdubbelden of verdrievoudigden. Het aantal armen steeg daardoor snel, en tegelijkertijd slonk het vermogen van burgers en particuliere instellingen. De bestaande systemen van particuliere zorg bezweken onder de druk. De kassen raakten leeg, en konden niet langer met giften worden aangevuld.<sup>10</sup> Het onvermogen van particuliere zorginstellingen om het tempo van inflatie en verarming bij te benen blijkt uit het relaas van M.G. Muller-Lulofs, voorvechtster van particuliere armenzorg in Nederland. Zij stelde dat de administratiekosten van de burgerlijke armenzorg in Amsterdam en Rotterdam waren gestegen van ongeveer een vijfde van de totale uitgaven in 1911, naar de

---

<sup>8</sup> P.J. Oud en J. Bosmans, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940. Bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door dr. J. Bosmans* (Assen: Van Gorcum, 1979), 229.

<sup>9</sup> Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid*, 181-185.

<sup>10</sup> Marco H.D. van Leeuwen, "Armenzorg en charitas ca. 1800-2000. Een historische erfenis," in *Nationaal goed. Feiten en cijfers over onze samenleving (ca.)1800-1999*, eds. Ronald van der Bie en Pit Dehing (Amsterdam: IISG, 1999), 159-176, aldaar 164.

helft in 1920. De salarissen, huren, post- en telefoniekosten, prijzen van papier en brandstoffen waren allemaal geweldig gestegen, evenals de behoeften van de armen waarom het allemaal te doen was. De vermogende burgers die dit systeem met giften draaiend hielden, lieten het intussen afweten. Zij hadden zelf financieel zwaar te lijden en bovendien kwam de onderlinge solidariteit door alle spanningen onder druk te staan. Welgestelden hielden argwanend de hand op de knip.<sup>11</sup> Gemeentes en de rijksoverheid sprongen bij, niet zozeer uit sociale bewogenheid maar om de continuïteit van de bestaande zorg veilig te stellen. Met rustig en beheerst ‘polderen’ had dit alles weinig te maken.

Na deze uitzonderlijke periode van crisis keerden de stabiele economische omstandigheden van voor de oorlog niet terug. De maatschappelijke groepen die zich zo lang hadden verzet tegen een herverdelende overheid raakten in het interbellum zelf bekneld onder een toenemende economische druk. Nadat veehouders en akkerbouwers hadden kunnen profiteren van torenhoge voedselprijzen tijdens de Eerste Wereldoorlog, zakten de prijzen op de wereldmarkt in de jaren twintig in elkaar. Het boerenbedrijf werd structureel verliesgevend. Weerstand onder boeren tegen overheidsbemoediging sloeg om in een roep om bescherming en inkomenssteun.<sup>12</sup> In 1929 volgde de beurskrach op Wall Street, waar ook vermogenden in Nederland zich niet aan konden onttrekken. De liberale voorzitter van de Amsterdamse Kamer van Koophandel Ernst Heldring schreef in lichte paniek:

Niemand kan zeggen waar dit heenleidt, revolutie of gewelddadigen klassenstrijd of vreedzamen overgang naar een socialistisch tijdperk, dat een volledige financiële ruïne met zich mede moet slepen. Intusschen zijn alle waarden onzeker geworden en zelf ben ik de helft van mijn vermogen kwijt. Dit tel ik echter licht tegenover het ontbreken van een uitweg uit de

---

<sup>11</sup> Marco H.D. van Leeuwen, “Armenzorg 1912-1965: van centrum naar periferie,” in *Studies over zekerheidsarrangementen*, eds. Van Gerwen en Van Leeuwen, 520-569, aldaar 528-529. De observaties van mw. Muller-Lulofs worden bevestigd door landelijke inflatiecijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Tweehonderd jaar in tijdreeksen 1800-1999* (Voorburg/Heerlen: CBS, 2001), 106.

<sup>12</sup> Piet de Rooy, “Een zoekende tijd, 1913-1949,” in *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990*, ed. Remieg Aerts e.a. (Nijmegen: SUN, 2010), 177-262, aldaar 214.

onontwarbare problemen, die den toestand beheerschen en wier onoplosbaarheid een wereldcatastrophe zou beteekenen.<sup>13</sup>

In de zorgelijke jaren dertig raakte bijna de helft van de loonafhankelijke beroepsbevolking op enig moment korter of langer werkloos waardoor de verzwakte particuliere instellingen nog maar een klein deel van de sociale noden konden opvangen. Hoewel premier Hendrikus Colijn als voormalig industrieel en antirevolutionair grote bezwaren had tegen overheidssteun, werden onder zijn bewind grote staatsleningen afgesloten om werklozen te kunnen onderhouden. Hij moest hen een geloofwaardig alternatief bieden voor communisme en fascisme, die overal in Europa de wind in de zeilen kregen. De angst daarvoor tekende veel van het beleid in deze periode.<sup>14</sup>

De Tweede Wereldoorlog brak het laatste verzet tegen staatsingrijpen. Naast plundering en vernietiging werd een enorme hoeveelheid geld vanuit Duitsland in de Nederlandse economie gebracht, waardoor tussen 1938 en 1945 een geldontwaarding plaats had van 67%.<sup>15</sup> Wie nog over vermogen in guldens beschikte, zag het in hoog tempo verdampen.

Zo wisselden decennia van oorlog, inflatie en deflatie elkaar af, met een verwoestend effect op traditionele particuliere zorgregelingen en burgerlijke draagkracht. Spaargeld, beleggingen en fondsen verdampten en van een draagkrachtige economische bovenlaag die private zorg weer op de been kon brengen, was nauwelijks nog sprake. Het door Hoogenboom beschreven netwerk van aristocraten, boeren en middenstanders dat zich verzette tegen publieke zorgregelingen bezweek onder de druk of zweeg uit angst voor sociale onrust. Het was onder die omstandigheden dat het denken van de Britse econoom John Maynard Keynes algemeen ingang vond: het was aan de nationale overheid om de wilde sprongen van inflatie en deflatie structureel in bedwang te houden. Daarbij was cruciaal dat de vraagzijde werd versterkt door de hele bevolking van een minimum inkomen te voorzien. Die logica verklaart in grote mate de snelle uitbouw van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog. Historicus Piet de Rooy stelt terecht:

---

<sup>13</sup> Ernst Heldring geciteerd bij: Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (Amsterdam: Wereldbibliotheek, vijfde druk 2014), 164.

<sup>14</sup> Piet de Rooy, *Republiek*, 165.

<sup>15</sup> Vanthoor, W.F.V., "The Netherlands postwar monetary reform, 1945-52," *Financial History Review* 5 (1998): 63-85, aldaar 64-66.

De opkomst van de verzorgingsstaat valt, op wat langere termijn gezien, niet zozeer te begrijpen als het resultaat van ideologisch geïnspireerd voluntarisme, maar vooral als een reactie op de toenemende vervlechting van landen in een wereldeconomie. Naarmate deze vervlechting toeneemt, groeit de wens, zo niet de noodzaak om zich in te dekken tegen de risico's die dat met zich meebrengt.<sup>16</sup>

### *Polderproducten en crisismaatregelen*

Zo staan twee historische beelden tegenover elkaar. Het eerste is een rustig beeld van een beheerst, redelijk overleg waarin alle partijen worden gehoord en de betrokkenen gezamenlijk tot bescheiden, maar breed gedragen resultaten komen. Het andere beeld is gehuld in een nerveuze crisisstemming waarin politieke besluitvorming snel, eenzijdig en ingrijpend kan zijn, en waarin veel betrokkenen worden genegeerd. Lange historische lijnen kunnen dan abrupt worden afgebroken en gevestigde posities en belangen kunnen plotseling het onderspit delven. Beide beelden tekenen belangrijke perioden in de ontwikkelingsgeschiedenis van de verzorgingsstaat; beiden zijn nodig om de aard en ontwikkeling van het Nederlandse stelsel te kunnen begrijpen.

*Pieter Slaman*

---

<sup>16</sup> Piet de Rooy, *Republiek*, 12.