

Werkloosheidsregelingen in Nederland

Een parlementaire geschiedenis

Leon van Damme

Boom

Dit boek is mede tot stand gekomen dankzij het Instituut Gak dat het promotieonderzoek, dat aan dit boek ten grondslag ligt, financieel mede mogelijk heeft gemaakt.

Vormgeving omslag: Mijke Wondergem

Vormgeving binnenwerk: Steven Boland

Auteursfoto: © Frank Ruiter

Foto omslag: © Dolf Kruger, Nederlands Fotomuseum

© 2022 Leon van Damme

© 2022 Boom uitgevers Amsterdam

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl.)

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

ISBN 9789024433698

NUR 680

www.boomgeschiedenis.nl

www.boomuitgeversamsterdam.nl

Inhoud

Woord vooraf	11
Inleiding	13
1 Naar een verplichte werkloosheidsverzekering (1861-1952)	19
Inleiding	19
De eerste werkloosheidsverzekeringen	20
Het eerste pleidooi voor een wettelijk verplichte werkloosheidsverzekering	21
Ondanks politieke eensgezindheid toch uitstel	24
De interpellatie-Troelstra (1908)	27
De commissie-Treub	29
De noodregeling-Treub en het Koninklijk Nationaal Steuncomité	32
Het Werkloosheidsbesluit van 1917, de ‘wet met de lange naam’ en de eerste wachtgeldregelingen	34
Politieke opportuniteit en het verzet van werkgevers	37
Overeenstemming	40
Rond de bezetting	43
Nieuwe regelingen	44
Samenwerking tussen werkgevers en werknemers	46
Het beleid van de Nederlandse regering in ballingschap	47
Na de bevrijding	49

INHOUD

De eerste verplichte werkloosheidsverzekering: de ww	51
Het initiatief-Drees	51
De parlementaire behandeling	53
Vertragende factoren	56
Discussie over de Organisatiewet Sociale Verzekeringen	58
Sociale Voorziening	61
2 De verwezenlijking van ‘aangename wensen en verlangens’ (1952-1977)	63
Inleiding	63
Opnieuw strijd over duur, reikwijdte en betaalbaarheid van de ww	64
De sleutelverdeling weer ter discussie	65
Een valse start voor de bewindslieden van Sociale Zaken en Volksgezondheid	71
Van Rooy en Roolvink weinig effectief	73
Werkloosheidsregelingen worden uitgebreid	75
De ww uitgebreid	78
wwv en rww vervangen de Sociale Voorziening	79
De wao	84
Het kabinet-De Jong signaleert de eerste problemen	87
Oplopende kosten	88
Te hoge premiedruk: de commissie-Vos	90
Te complexe regelingen: de staatscommissie-Veldkamp	93
Te complexe uitvoeringsorganisatie: Berenschot&Bosboom en Hegener	96
Eerste signalen van oneigenlijk gebruik en misbruik: de svr doet onderzoek	100
Het politieke onvermogen van Biesheuvel I en II	105
ds’70 en Boersma botsen over het loon- en prijsbeleid	106
Opnieuw oneigenlijk gebruik en misbruik	108
De macht van werkgevers- en werknemersorganisaties: het sociaal contract	110
De politieke onmacht en onwil van het kabinet-Den Uyl	114
De macht van de vakbeweging	117
Netto-nettokoppeling	119
Lamers stuit op politieke onwil	120
Verlenging van de wwv	125

3 ‘De politiek is niet alléén een kwestie van rekensommen’ (1977-1987)	129
Inleiding	129
De onmachtige kabinetten-Van Agt	130
Bestek '81	131
Blauwdrukken voor een nieuw socialezekerheidsstelsel	138
Moeilijker toegang tot de ww en wwv	143
Het parlement kiest voor het bestaande stelsel	144
Nieuwe werkloosheidsverzekering en -regelingen	150
Nader uitgewerkte plannen voor een stelselherziening	153
De SER buigt zich over de adviesaanvraag	157
De derde EG-richtlijn dwingt tot aanpassing van de wwv	161
Adviseren en traineren	170
Het kabinet past de voorstellen aan	175
De WRR pleit voor een gedeeltelijk basisinkomen	177
Nog meer vertraging	179
De finale behandeling in de Tweede Kamer	181
De Eerste Kamer buigt zich over de plannen	187
4 De uitvoering onder vuur (1987-1994)	193
Inleiding	193
Lubbers II: ‘Verbeteringen, noch verslechtingen’	194
Het Project Evaluatie Stelselherziening	195
Problemen met de uitvoering van de nieuwe ww	199
Alsnog een tweetrajectenstelsel?	202
De eerste plannen voor een herziening van de uitvoeringsorganisatie	206
Lubbers III: Permanente spanningen	207
Een trage aanpassing van de ww	210
Wel of niet koppelen? De wao als achilleshiel	212
De uitvoeringsorganisatie ter discussie	225
Ter Veld wil doorpakken maar moet opstappen	235
Het rapport-Buurmeijer	241
Pogingen om de toegang tot de ww te beperken	248
Doormodderen	251

5 Het primaat van de politiek (1994-2002)	253
Inleiding	253
‘Keuzes voor de toekomst’	254
De ww moet activeren	256
De ideale uitvoeringsorganisatie van Paars I	262
Moeizame ontvlechting	265
De Ctsv-affaire	271
Linschoten treedt af	278
osv 1997: ‘Hooguit een tussenstand’	282
Het GAK staat marktwerking in de weg	289
Claimbeoordeling blijft publiek	295
De finale beslissingen	301
De ww moet nog meer activeren	302
Het parlement wijst marktwerking definitief af	306
Een draai van 180 graden: een publieke uitvoeringsinstantie	312
Irritaties over het GAK	319
Een nieuwe Ctsv-affaire	324
De finale parlementaire behandeling	327
6 ‘Nodig is een sociale zekerheid, die mensen activeert’ (2002-2020)	331
Inleiding	331
Opnieuw een stelselwijziging (2002-2007)	333
Maatregelen om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen	335
Invoering van het feitelijke arbeidsverleden en afschaffing van de vervolgitkering	337
De ww verder hervormd	340
De RWI ter discussie	347
Een moeizame start van het uwv	348
Crisismaatregelen (2007-2010)	356
Invoering van de Inkomensvoorziening Oudere Werkloze (iow)	357
De kredietcrisis en de gevolgen ervan voor de werkloosheidsvoorzieningen	359
Een fusie tussen cwi en het uwv	362

Werk en zekerheid (vanaf 2010)	364
De bemiddeling op de schop en de RWI afgeschaft	364
De ww opnieuw hervormd	367
De ‘reparatie’ van het derde ww-jaar	372
Het derde kabinet-Rutte	373
7 Samenvatting en conclusies	375
Preveniëren – profiteren – prioriteren – participeren	376
Consensusgericht polderen?	380
De rol van ambtenaren, de Raad van State en wetenschappers	383
Doorslaggevende overwegingen in de besluitvorming	385
Tot besluit	388
Bijlage 1: Overzicht van commissies en werkgroepen	391
Bijlage 2: Bewindslieden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (en zijn voorgangers)	397
Lijst van afkortingen	401
Begrippenlijst	407
Noten	413
Bronnen en literatuur	487
Archieven	487
Gedrukte bronnen	489
Akkoorden, convenanten, adviezen en publicaties van de Stichting van de Arbeid	489
Adviezen, brieven, vergaderverslagen en overige publicaties van de Sociaal-Economische Raad	490
Rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	491
Gerechtelijke uitspraken	492
Overig	492
Bronnenpublicaties	494

INHOUD

Periodieken	494
Websites	495
Interviews	496
Literatuur	496
Illustratieverantwoording	511
Tabellen	511
Figuren	511
Foto's	512
Personenregister	513
Zakenregister	521

Woord vooraf

Dit boek is een bewerking van mijn gelijknamige proefschrift dat ik op 19 oktober 2021 aan de Radboud Universiteit Nijmegen heb verdedigd.

Het boek bevat enkele wijzigingen ten opzichte van het proefschrift. De inleiding is ingekort en de hoofdstukken worden niet afgesloten met tussentijdse conclusies en samenvattingen. De belangrijkste elementen daaruit zijn nu verwerkt in de inleidingen op de hoofdstukken die voor dat doel herschreven zijn. Verder zijn voor dit boek afbeeldingen, een personenregister en een zakenregister toegevoegd. Ook is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in Hoofdstuk 5 enkele gegevens aan te scherpen die betrekking hebben op het functioneren van het toenmalige Gak.

Renswoude, januari 2022
Leon van Damme

Inleiding

Wij leven in een tijd van sociale beroering. Meer dan ooit dringen de sociale vraagstukken zich op aan den geest van ieder, die het veld zijner gedachten niet beperkte tot het 'ik' en den nauwen kring zijner dagelijksche omgeving. Wie niet verblind is door kleingeestig egoïsme, moet noodzakelijkerwijze zien, dat onze maatschappij in ongezonden toestand verkeert, en bij het aanschouwen der mateloze ellende met innig medelijden worden vervuld.

Zo begon de gepopulariseerde uitgave van het proefschrift van de rooms-katholieke staatsrechtgeleerde Charles Raaymakers waarop hij in 1895 was gepromoveerd en waarin hij als eerste in Nederland pleitte voor een verplichte werkloosheidsverzekering voor alle werknemers in Nederland.¹ Acht jaar daarvoor was mede naar aanleiding van de parlementaire enquête naar de toestand in fabrieken en werkplaatsen niet alleen gebleken hoeveel misstanden er op de arbeidsvloer waren, maar ook dat werkloosheid een groot probleem was.² Hoewel exacte landelijke cijfers over deze periode ontbreken, noteerde het in 1894 opgerichte Bureau van Statistiek der Gemeente Amsterdam in 1895 indrukwekkende werkloosheidspercentages. Deze va-

rierden van 5 voor smeden en 20 voor schilders en stukadoors tot zelfs 41 voor grondwerkers.³ De armoede onder werklozen was groot. Weliswaar bestonden er vakbondswerkloosheidsverzekeringen, waarvan de eerste in 1861 was opgezet, maar daarvan konden alleen vakbondsleden gebruikmaken. Deze verzekeringen moesten daarom worden vervangen door een verplichte staatswerkloosheidsverzekering voor alle werknemers, zo vond Raaymakers.

Hoewel zijn pleidooi in de Tweede Kamer een enthousiast onthaal kreeg, zou het nog ruim vijftig jaar duren voordat het parlement in 1949 instemde met de Wachtgeld- en Werkloosheidsverzekeringwet (ww). De ww vervangde de bestaande vrijwillige werkloosheidsregelingen; voortaan waren alle werknemers verplicht verzekerd tegen de financiële gevolgen van onvrijwillige werkloosheid. Daarna is de ww regelmatig aangepast en aangevuld met andere werkloosheidsregelingen die na verloop van tijd eveneens werden aangepast of geschrapt. Over de geschiedenis van deze werkloosheidsregelingen en de aanpassingen ervan gaat dit boek.

Terecht stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2006 dat socialezekerheidsstelsels ‘ingewikkelde historische producten’ zijn en dat ook aan het Nederlandse socialezekerheidsstelsel geen *grand design* ten grondslag heeft gelegen, maar de resultante is 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. Aan de verzorgingsstaat heeft geen blauwdruk ten grondslag gelegen.⁴

In dit boek worden die ingewikkelde historische producten, die socialezekerheidsregelingen zijn, onderzocht, toegespitst op het onderdeel van de werkloosheidsregelingen in de periode 1861–2020.⁵ Centraal staat de vraag waarom in deze periode in Nederland nu juist deze werkloosheidsregelingen tot stand zijn gekomen. Daarbij zal de aandacht zowel uitgaan naar het wordingsproces van de regelingen – een voortdurende wisselwerking tussen

denken over ideale werkloosheidsregelingen en denken over realiseerbaarheid in de praktijk, met andere woorden, tussen idealen en politieke haalbaarheid – als naar de eindproducten zelf: welke regelingen met betrekking tot werkloosheid kwamen er uiteindelijk op zeker moment tot stand?

In het wordingsproces waren vele actoren betrokken. In het politiek-maatschappelijk krachtenveld waarin de werkloosheidsregelingen – de eindproducten – tot stand kwamen, waren de volgende belanghebbenden actief: kabinetten, ambtenaren op departementen, fracties in het parlement, centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, maar ook wetenschappers en advies- en overlegorganen.⁶ Deze actoren hadden zich, als het ging over de gewenste eindproducten – de werkloosheidsregelingen of aanpassingen daarvan – steeds in essentie tot de volgende vier vraagstukken te verhouden: (1) Voor wie moesten de voorgestelde (aan te passen) werkloosheidsregelingen bestemd zijn? (2) Wat moesten de (aan te passen) regelingen precies inhouden, vooral als het ging om de hoogte en de duur van de uitkeringen? (3) Moesten de (aan te passen) regelingen centraal door de overheid of decentraal door centrale werkgevers- en werknemersorganisaties worden uitgevoerd? (4) Hoe moesten de (aan te passen) regelingen worden gefinancierd? Uit algemene middelen of via premies die betaald moesten worden door werknemers, werkgevers of door beiden? Een of meerdere van de genoemde vier vraagstukken komen aan de orde in alle studies over de sociale zekerheid.⁷

Naast het wordingsproces zal er aandacht zijn voor de eindproducten zelf die – en dat vormt een van de conclusies van dit onderzoek – altijd het resultaat waren van politieke afwegingen en politieke strijd. Daarbij gaat het dus om de uiteindelijke standpunten die de wetgever (de regering en de Staten-Generaal) innam ten aanzien van de genoemde vier vraagstukken en die hun weerslag vonden in wet- en regelgeving. Het zal duidelijk worden dat de finale politieke afwegingen en standpunten overwegend financieel-economisch, sociaal-economisch ofwel overwegend demografisch of zelfs puur politiek-opportunistisch van aard waren. Daarmee maakt dit boek zichtbaar hoe in de afgelopen anderhalve eeuw het denken veranderde over de doelstellingen van de werkloosheidsregelingen, over de sociaal-economische verhoudingen en de maatschappijordening, en hoe deze veranderingen in het denken hun weerslag kregen in (de uitvoering van de) werkloosheidsregelingen. Bovendien wordt zo ook helder hoe in de voor Nederland kenmerkende politieke cultuur van het ‘polderen’ binnen en buiten het parlement

belangen werden afgewogen, onderhandelingen werden gevoerd en compromissen al dan niet werden gesloten. Zoals gezegd bepaalden politieke afwegingen en politieke strijd altijd de uitkomst. Dat betekent dat er in dit boek ook plannen en voorstellen de revue passeren die de eindstreep niet hebben gehaald. Daarmee wordt tevens duidelijk dat veel actuele ideeën, zoals die over het basisinkomen⁸ en het belang van eenvoudige wet- en regelgeving of het ministelsel, niet nieuw zijn, maar al veel oudere papieren hebben.

Het is merkwaardig dat historici zo weinig belangstelling hebben voor de geschiedenis van de sociale zekerheid in het algemeen en voor de geschiedenis van werkloosheidsregelingen in het bijzonder. Het is immers belangrijk na te gaan hoe de wetgever met ‘onze belastingcenten’ is omgegaan.⁹ Er gaat veel geld om in de sociale zekerheid. In 2020 ging het om een bedrag van 97,8 miljard euro, gefinancierd uit algemene middelen en premies. Daarmee stonden de uitgaven aan de sociale zekerheid op de eerste plek, direct gevolgd door uitgaven aan de zorg (86,7 miljard euro) en, op een behoorlijke afstand, onderwijs (40 miljard euro).¹⁰ Voor 2021 wordt verwacht dat aan arbeidsongeschiktheids- en ww-uitkeringen respectievelijk 13,6 miljard en 5,8 miljard euro zal worden uitgegeven.¹¹ Bovendien hebben diverse onderzoeken laten zien dat de doorloopsnelheid van parlementariërs en van ambtenaren op ministeries hoog is.¹² Dat doet afbreuk aan het collectieve en institutionele geheugen en vergroot daarmee het gevaar dat het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden, ‘bij voorkeur beginnend met niet ronde varianten’, zoals oud-minister en thesaurier-generaal Wim Drees jr. het in zijn memoires uitdrukte.¹³ Meer historisch onderzoek op het gebied van de sociale zekerheid zou daarom welkom zijn, niet in het minst voor parlementariërs en beleidsmakers die de werking van de werkloosheidsregelingen en de effecten van de aanpassingen ervan beter willen begrijpen en die, in de woorden van de historicus Sjoerd Keulen, bezig zijn met ‘beheren en verwerken van historische data: namelijk geërfd beleid’.¹⁴ Door inzicht te verwerven in deze ‘historische data’ kunnen beleidsmakers beleidsinstrumenten adequater en effectiever inzetten. Journalisten kunnen met dergelijke studies eveneens hun voordeel doen, om de veelal complexe thematiek te doorgronden en te duiden.

Het boek is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk wordt stilgestaan bij de eerste vakbondswerkloosheidsverzekeringen in de negentiende eeuw en bij de rol die zij vervolgens hebben gespeeld in de maatschappelijke en politieke discussie over de wenselijkheid van een verplichte werkloos-

heidsverzekering voor alle arbeiders. Uiteindelijk kwam in 1949 de verplichte Wachtgeld- en Werkloosheidsverzekeringswet (ww) tot stand, maar deze trad pas in 1952 in werking. Daarna volgden tot 1967 diverse nieuwe regelingen die de financiële gevolgen van werkloosheid moesten opvangen. Vervolgens werden de bestaande werkloosheidsregelingen tot 1977 verder opgetrokken en uitgebreid. De ontwikkelingen tussen 1952 en 1977 komen in hoofdstuk 2 aan de orde. Vanaf 1977 presenteerden kabinetten plannen voor een herziening van de werkloosheidsregelingen en de uitvoering ervan. Deze passeren in hoofdstuk 3 en 4 de revue. Vanaf 1994 volgden opnieuw aanpassingen, niet in de laatste plaats van de uitvoeringsstructuur. Deze wijzigingen staan centraal in de hoofdstukken 5 en 6. Het laatste hoofdstuk bevat een samenvatting en de conclusies. Achter in dit boek is voor het gemak van de lezer ook een begrippenlijst opgenomen waarin veelgebruikte en/of technische termen nader worden uitgelegd. Begrippen die in deze lijst zijn opgenomen, zijn in de tekst met een sterretje (*) aangegeven.

Naar een verplichte werkloosheidsverzekering (1861-1952)

Inleiding

De eerste werkloosheidsverzekering in Nederland werd in 1861 geïntroduceerd door de vakbond van typografen. Geïnspireerd door deze eerste vrijwillige vakbondswerkloosheidsverzekeringen, en door het experiment van Zwitserse kantons met een verplichte werkloosheidsverzekering, pleitte Charles Raaymakers in 1895 in zijn proefschrift voor invoering van een verplichte werkloosheidsverzekering voor alle arbeiders. Daarmee zette hij in Nederland het onderwerp niet alleen binnen de wetenschap op de kaart, maar ook binnen de politiek. Hoewel zijn pleidooi zowel bij sociaaldemocraten, (sociaal)liberalen als bij confessionelen in vruchtbare aarde viel, duurde het tot 1949 voordat er een verplichte werkloosheidsverzekering tot stand kwam: de Wachtgeld- en Werkloosheidsverzekeringwet.¹

Dat het zo lang duurde, had vooral te maken met praktische problemen waarmee kabinetten te maken hadden, zoals het ontbreken van betrouwbare werkloosheidsstatistieken, een beperkte departementale capaciteit, internationale economische crises en het uitbreken van twee wereldoorlogen. Daarnaast was er onenigheid tussen vakbonden, werkgeversorganisaties en de landelijke overheid over de uitvoering van de verplichte werkloosheidsverzekering. Pas vlak voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog werden

werkgevers en werknemers het eens om de uitvoering van de werkloosheidsverzekering in handen te stellen van een autonome, privaatrechtelijke, bedrijfsgewijze uitvoeringsorganisatie. Vervolgens kon het kabinet nadenken over de precieze invulling van deze regeling.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd er met name in Groot-Brittannië nagedacht over een allesomvattend stelsel van sociale zekerheid. Dit stelsel is in Nederland evenwel nooit gerealiseerd. De ww die in 1949 tot stand kwam, greep vooral terug op de vooroorlogse ideeën over zowel de inhoud van de verzekering als de financiering en de uitvoering ervan. Voor het kabinet gaven louter financieel-economische redenen de doorslag om vaart te zetten achter de invoering van de Wachtgeld- en Werkloosheidsverzekeringwet (ww). De bestaande regelingen waren simpelweg te duur en de economische omstandigheden en lage werkloosheid maakten het mogelijk over te gaan tot introductie ervan.

De eerste werkloosheidsverzekeringen

De allereerste werkloosheidsverzekering dateert van 1861. Naar het voorbeeld van vakbonden in Groot-Brittannië² richtte een groep uit de Amsterdamse typografenvereniging De Nederlandsche Drukkers in Amsterdam het Onderling Hulpfonds Boekdrukkunst op. Werknemers die maandelijks een premie afdroegen, konden uit dit fonds een uitkering krijgen in geval zij werkloos werden. Dat was zelfs het geval als leden onder het aangeboden loon weigerden te werken en daardoor zonder werk kwamen te zitten.³ Dit fonds trok de aandacht van vakgenoten buiten Amsterdam. Na de nodige correspondenties en overleggen besloten de typografen de Algemeene Nederlandsche Typografenbond op te richten, de eerste landelijke vakbond in Nederland met eveneens een werkloosheidsfonds.⁴

Al snel volgden andere bedrijfstakken dit voorbeeld. Naast algemene vakbonden ontstonden rond de eeuwwisseling ook christelijke vakbonden, zoals de Nederlandsche Vereeniging van Christelijke Kantoor- en Handelsbedienden in 1894 en de Twentsche Christelijke Katoenbewerkersbond 'Unitas' in 1896. De bonden stelden zich ten doel goede arbeidsverhoudingen tussen werkgevers en de arbeiders te bevorderen en de arbeidsomstandigheden te verbeteren. Om in de onderhandelingen met werkgevers sterker te kunnen staan, ontstond onder leiding van vakbondsbestuurder Henri Po-