

B O E K E N

De organisatie van
collectieve solidariteit

Romke van der Veen bespreekt:

G.M.J. Veldkamp, *Herinneringen 1952-1967. Le carnaval des animaux politiques*, SDU: Den Haag 1993.

G.M.J. Veldkamp (1921-1990), staatssecretaris van Economische Zaken van 1952 tot 1961 en minister van Sociale Zaken en (toen nog) Volksgezondheid van 1961 tot 1967, staat bekend als de vader van de WAO – de arbeidsongeschiktheidswet – en daarmee als een van de belangrijkste vormgevers van de naoorlogse Nederlandse verzorgingsstaat. Het is dan ook opmerkelijk dat in zijn herinneringen (postuum gepubliceerd, bewerkt door twee medewerkers van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis te Nijmegen) niet de sociale zekerheid de boventoon voert, maar dat deze gedomineerd worden door de politieke verwikkelingen rond de geleide loonpolitiek, de verhoudingen binnen en tussen de confessionele partijen en bijvoorbeeld de mediapolitiek. De overeenkomst tussen deze drie zo verschillende zaken verklaart gelijk wellicht de relatief geringe aandacht van de auteur voor de sociale zekerheid. In de jaren zestig manifesteerden zich de eerste breuken in de sterk verzuilde en corporatistisch georganiseerde Nederlandse samenleving. De strak geleide loonpolitiek en de zeer sterk verzuilde mediastructuur staan model voor de consensus van de jaren veertig en vijftig. Deze con-

sensus begon te verbrokkelen toen Veldkamp in het centrum van de macht verkeerde.

De ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid heeft baat gehad bij deze sociaal-politieke consensus en ook weinig hinder ondervonden van het uiteenvallen van de consensus. De economische groei die aan het eind van de jaren vijftig inzette, legde een tijdbom onder de geleide loonpolitiek maar vormde nu juist geen bedreiging voor de verdere uitbouw van het stelsel van sociale zekerheid, daarvoor was economische groei juist een belangrijke voorwaarde. De verbrokkeling van de corporatistische, naoorlogse consensus had dan ook vooral betrekking op het inkomensbeleid en de loonpolitiek. De tweede bouwsteen van deze sociaal-politieke consensus, de opvattingen over sociale zekerheid, bleef – tot op de dag van vandaag? – recht overeind.

De consensus over de sociale zekerheid omvatte twee zaken. In de eerste plaats werd het uitgangspunt dat de commissie-Van Rhijn in 1945 voor de sociale zekerheid formuleerde vrij algemeen onderschreven: 'De gemeenschap, georganiseerd in de Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar burgers, op voorwaarde dat deze leden zelf al het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen.' Het tweede deel van de consensus betrof de uitvoeringsorganisatie. Van Rhijn had in 1945 voorgesteld deze in handen te

leggen van de staat in regionaal georganiseerde Sociale Raden. Het verzet hiertegen was algemeen. De tweede – zogenaamd gemengde – commissie-Van Rhijn stelde dan ook in 1948 voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen in handen te geven van – bipartite – bedrijfsverenigingen en het toezicht op de uitvoering (van volks- en werknemersverzekeringen) over te laten aan een tripartite orgaan, de Sociale Verzekeringsraad. Van Rhijn en ook Veldkamp hebben regelmatig geklaagd over de versnipperde en onsamenhangende uitvoeringsorganisatie. Dit lijkt de - onvermijdelijke? - prijs voor de hoge collectieve solidariteit die na de Tweede Wereldoorlog is ontstaan. Werkgevers en werknemers financieren het stelsel door middel van premies en eisen daarvoor in ruil zeggenschap: no taxation without representation? Deze uitgangspunten werden in 1952 vastgelegd in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV). Opmerkelijk is dat in de jaren vijftig en zestig, evenals dat het geval was naar aanleiding van de rapporten van de commissies van Rhijn, wanneer er gediscussieerd werd over de sociale zekerheid dat vooral de wijze van financiering, vormgeving en uitvoering betrof, maar zelden de beginselen of de reikwijdte van het stelsel. Dit weerspiegelt de kracht van het compromis.

De naoorlogse geschiedenis van het stelsel van sociale zekerheid kent een drietal fasen. In de eerste fase (ongeveer 1950-1965) nam vooral de reikwijdte (het aantal burgers dat gedekt werd

B O E K E N

door een of andere regeling) van het stelsel dramatisch toe. Van een hekkesluiter ontwikkelde Nederland zich in vijftien jaar tot een koploper (vgl. Flora en Heidenheimer 1982: 55). In de tweede fase (ongeveer 1965-1978) nam vooral de hoogte van de sociale zekerheid toe. In de jaren vijftig en zestig was het gemiddelde uitkeringsniveau vrij laag; veel ontvangers van een ouderdoms- of invaliditeitsrente moesten nog steeds een beroep doen op de Armenwet. De verhoging van de uitkeringen (middels de invoering van een sociaal minimum, koppeling en indexering), leidde vanaf het midden van de jaren zestig - voor het eerst in de naoorlogse periode - tot een snelle daling van de inkomensongelijkheid (zie: SCP 1981: 33). De derde fase (vanaf ongeveer 1978) wordt gedomineerd door pogingen de kosten van het stelsel te beheersen. Tot voor kort lieten deze het tweeledige compromis over de sociale zekerheid vrijwel onaangetaast. In beide eerste fasen speelde Veldkamp een belangrijke rol: zowel de invoering van de AKW, de WAO en de AWBZ als de invoering van een sociaal minimum in de AOW en AWW staan op zijn naam. Ook aan de beheersingsproblemen die een zo dominante rol spelen in de derde fase heeft hij echter zijn steentje bijgedragen. De WAO vertegenwoordigt in zekere zin een breuk in het stelsel van sociale zekerheid. In plaats van sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek spreekt Veldkamp bij de introductie van de WAO over het recht op zelfontplooiing en gelijke kansen. Het eerste beginsel

vraagt om een hoger dan toen geldend uitkeringsniveau en het tweede beginsel gebruikt Veldkamp als argument voor het opheffen van het onderscheid tussen het 'risque professionnel' en het 'risque social' (Veldkamp 1993: 102).

Einde aan de consensus?

Wat het boek van Veldkamp, wellicht ongewild, demonstreert, is de kracht van het compromis dat in Nederland na afloop van de Tweede Wereldoorlog over de sociale zekerheid is gesloten. Dit maakte haar lange tijd onaantastbaar. Het voordeel hiervan is de langzame, nauwelijks betwiste, gestage invoering van een tamelijk universeel stelsel van sociale zekerheid geweest. De keerzijde is de weinig samenhangende, versnipperde uitvoeringsorganisatie. Een meer rationele organisatievorm was verkieslijker geweest, maar politiek is nu eenmaal zelden rationeel. Anders geformuleerd: een hoge mate van collectieve solidariteit vraagt om een zekere sociale integratie, de verzuilde en corporatistische samenleving van de jaren veertig en vijftig gaf hiertoe unieke mogelijkheden.

Vanaf de jaren zestig is de sociale integratie langzaam afgenomen. Dit heeft zich slechts zeer geleidelijk vertaald in een ontvlechting van het corporatisme en de overlegeconomie, er is veeleer sprake geweest van een jarenlange sociaal-politieke patstelling (vgl. Hemerijck 1994). De recente ontwikkelingen in de richting van een verdere (institutionele) ontvlechting van corpora-

tistische uitvoeringsstructuren doet vrezen dat hiermee ook het compromis over de sociale zekerheid haar langste tijd heeft gehad. De twee lijken - in Nederland - een onafscheidelijk duo.

De herinneringen van Veldkamp illustreren vooral het 'carnaval van de politiek' (de ondertitel van het boek) dat de politiek ook in de jaren vijftig was en waaraan Veldkamp een hartstochtelijk deelnemer was. Hij komt uit het boek naar voren als een capabale, maar ook bijzonder ijdele man, een echte politicus dus. De sterk op personen, onderlinge verhoudingen en incidenten gerichte alledaagse politiek, waarvan deze politieke herinneringen een neerslag vormen, is daarom gebaat bij sociaal-politieke compromissen die los staan van de alledaagse ijdelheid van de politiek. Dit pleit voor een bedachtzaam en behoedzaam omgaan met de zo typisch Nederlandse overlegeconomie en corporatistische organisatievormen. Zij vormen een zeker tegenwicht tegen de desintegrerende kracht van de dagelijkse politiek.

ROMKE VAN DER VEEN

Hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Twente

Literatuur:

- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Inkomen en Rondkomen*, 's-Gravenhage 1981.
- Flora, P. en A.J. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick 1982.
- Hemerijck, A., 'Hardnekkigheid van corporatistisch beleid in Nederland', in: *Beleid en Maatschappij*, 1994/1-2.