

De positie van de D.U.W.-arbeider in de Werkloosheidswet

Mr J.H.Th.M. Cuppen

Inleiding

Direkt na de Tweede Wereldoorlog werd Nederland opnieuw geconfronteerd met het fenomeen werkloosheid. Het grote aantal niet-werkenden medio 1945 bestond uit twee groepen. Enerzijds waren er ruim 200.000 personen, die van hun werkgever wachtgeld kregen in afwachting veelal van het weer op gang komen van het bedrijf ¹. Daarnaast waren er nog ruim 112.000 als eigenlijk werkloos te boek staanden, die geen binding met een werkgever hadden ².

Deze situatie had twee verschillende gevolgen. De regering ging in de eerste plaats over tot instelling van de Rijksdienst voor de Uitvoering van Werken, doorgaans afgekort tot Dienst Uitvoering Werken (D.U.W.), opdat wachtgelders en werklozen ingezet konden worden bij de wederopbouw. Anderzijds leidden deze minder florissante cijfers eens te meer tot de overtuiging, dat eindelijk eens een wettelijk geregelde werkloosheidsverzekering tot stand moest komen.

Een wetsontwerp van die strekking werd begin 1948 door de ministers van Sociale Zaken en Financiën ingediend. Dit ontwerp-Werkloosheidswet beoogde de invoering van een verplichte verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van onvrijwillige werkloosheid. De voorgestelde verzekering bestond uit twee delen, een wachtgeld- en een werkloosheidsverzekering. Grosso modo voorzag de wachtgeldverzekering in een kortlopende uitkering in afwachting van hetzij een nieuwe betrekking, hetzij de overgang naar de werkloosheidsverzekering.

Hoewel regering en parlement zich zeer eensgezind toonden over de noodzaak van de voorgestelde regeling, bleek er ten aanzien van enkele onderdelen van het wetsontwerp verschil van mening te bestaan. Eén daarvan betrof de positie van de D.U.W.-arbeiders: moesten zij ook als een gewone verzekerde werknemer beschouwd worden en, zo ja, gold dat voor ieder van hen? En dat, terwijl er in de instellingsbeschikking van de D.U.W. van uit werd gegaan, dat de tewerkgestelden normale arbeid tegen normaal loon verrichtten. De Kamer dwong uiteindelijk via een amendement de

¹ F.J.F.M. Duynstee en J. Bosmans, *Het kabinet Schermerhorn-Drees 24 juni 1945-3 juli 1946*, Assen/Amsterdam 1977, p. 436.

² *Ibid.*, p. 433.

regering een compromis af, waardoor de D.U.W.-arbeiders in beginsel wel als gewone werknemers werden beschouwd.

De Rijksdienst voor de Uitvoering van Werken

Anders dan de rest van Nederland werd het zuiden al in de loop van 1944 bevrijd. Het bewind in het bevrijde gebied kwam tijdelijk in handen van het Militair Gezag.

Als gevolg van de stillegging van industrieën wegens gebrek aan grondstoffen en tekort aan energiebronnen ontstond in het bevrijde zuiden spoedig een vrij grote werkloosheid. Tegelijkertijd viel er veel werk te verrichten in verband met de wederopbouw. Het Militair Gezag ging daarom over tot oprichting van een Dienst tot Uitvoering van Werken (D.U.W.)³. Doel van de D.U.W. was de tewerkstelling van werkloze arbeiders, in eerste instantie bij de dringend noodzakelijke opruimingswerkzaamheden van dat moment. De dienstleiding maakte echter kenbaar, dat zij ook uitzag naar grote projecten op het gebied van ontginning en infrastructuur.

De D.U.W. was geen nieuw fenomeen. Het Werkfonds uit 1934 en de in 1939 opgerichte Rijksdienst voor de Werkverruiming waren reeds voorgegaan. Beide kenden echter het evidente nadeel, dat ze slechts werkloze gezinshoofden en kostwinners opnamen en lonen uitbetaalden, die ruim beneden de lonen van het vrije bedrijf lagen⁴. De D.U.W. brak met deze traditie. Niet alleen werden ook andere werklozen in de D.U.W. geplaatst, belangrijker was het nieuw gestelde uitgangspunt, dat D.U.W.-werk gezien moest worden als volwaardige arbeid. Het uit te voeren werk moest ook productief en nuttig zijn. Het Militair Gezag stond daarom op het standpunt, dat deze volwaardige arbeid ook volwaardig beloond moest worden⁵. Deze volwaardige beloning zou echter tot 1952 nog enigszins liggen beneden die in het vrije bedrijfsleven. Er moest immers voor de arbeiders een prikkel blijven om terug te keren naar dat reguliere bedrijf. Tegenover die lagere beloning stond overigens wel de verstrekking van goedkope warme maaltijden aan de betrokken arbeiders. De arbeidsvoorwaarden werden vastgesteld overeenkomstig de normen voor soortgelijke arbeid in het vrije bedrijf. Bijgevolg was het D.U.W.-loon gekoppeld aan de loonontwikkeling in het bouwbedrijf respectievelijk de landbouw, al naar gelang er sprake was van civieltechnisch dan wel cultuurtechnisch werk.

³ A. Coolen (red.), *Nieuwe arbeidsverhoudingen*, Eindhoven 1945, p. 21.

⁴ *Ibid.*, p. 20.

⁵ *Ibid.*, p. 23.

Naarmate de bevrijding van de rest van het land vorderde, breidde de D.U.W. zich uit over de bevrijde gebieden. Het kabinet-Gerbrandy I (1940-1945) achtte om die reden een nadere formalisering van de dienst wenselijk. Minister Van den Tempel van Sociale Zaken vaardigde op 15 februari 1945 een beschikking uit, welke een "Dienst tot Uitvoering van Werken in het Bevrijde Gebied" in het leven riep ⁶. Nadat Nederland vervolgens op 5 mei 1945 helemaal bevrijd was, werd een reorganisatie van de D.U.W. noodzakelijk. Minister Wijffels, de nieuwe bewindsman van Sociale Zaken in het tweede kabinet-Gerbrandy (23 februari-24 juni 1945), stelde op 24 mei 1945 een rijksdienst in voor geheel het land. Deze nieuwe Rijksdienst voor de Uitvoering van Werken bouwde op de tijdelijke dienst voort en werd eveneens aangeduid met de afkorting D.U.W. ⁷. De naam van de rijksdienst was niet willekeurig gekozen. Was men vroeger "bij de werkverruiming", dan werd de betrokkene door de volksmond als werkloze betiteld. Van die karakterisering mocht geen spake meer zijn, immers het ging bij de D.U.W. niet om werklozen, maar om werknemers. Het woord werkverruiming mocht daarom niet meer in de naam van de rijksdienst terugkeren. Al was er dus sprake van een principiële wijziging in de structuur van de D.U.W. vergeleken met die van zijn vooroorlogse pendant, de taakomschrijving was dezelfde gebleven. Net als de Rijksdienst voor de Werkverruiming moest de D.U.W. de bestrijding van de werkloosheid bevorderen voor zover deze plaats vond door middel van de uitvoering van werken. In 1948 werd die taak gewijzigd in die zin, dat de D.U.W. voortaan de uitvoering van werken moest bevorderen voor zover zulks nodig was om nuttige arbeid te verschaffen aan niet in het arbeidsproces opgenomen werknemers ⁸.

De D.U.W. voerde geen werken in eigen beheer uit, maar maakte bij de uitoefening van zijn taak gebruik van uitvoerende lichamen als de Heidemij en de Grontmij. De D.U.W.-werken waren in twee soorten te onderscheiden. Enerzijds ging het om cultuurtechnische werken, waarbij bevordering van de grondopbrengst voorop stond. Ontginning, grondverbetering, drainage en dergelijke waren daarvan voorbeelden. Anderzijds werden civieltechnische werken uitgevoerd. Het ging daarbij voornamelijk om wegen- en kanalenaanleg en bedijkingen.

⁶ *Officieele Bekendmakingen van de Vereniging van Nederlandsche Gemeenten*, jrg. 5 (1945) no. 63, p. 3-4.

⁷ *Ibid.*, p. 2-3.

⁸ K.B. van 20 oktober 1948, *Stbl.* No. I 453.

Vlak na haar oprichting telde de D.U.W. een tijdje zo'n zestigduizend werknemers. Toen het Nederlandse bedrijfsleven zich langzamerhand herstelde van de oorlogsellende en meer arbeidskrachten nodig had, nam het aantal D.U.W.-arbeiders fors af. Hun aantal varieerde, afhankelijk van het seizoen, uiteindelijk van een paar duizend tot enkele tienduizenden. In de wintermaanden, als de werkloosheid steeds toenam, was het contingent D.U.W.-arbeiders traditioneel het grootst.

Hoezeer de positie van de D.U.W.-arbeider ook verbeterd was ten opzichte van de arbeiders in werkverruiming, er waren ook keerzijden. Bij de D.U.W. was ook een categorie arbeiders ondergebracht wier werkloosheid een vrijwillig karakter had of aan eigen schuld te wijten was. Zij werkten bij de D.U.W. onder afwijkende regels, vervat in een werkverschaffingsreglement. Alle werkloze arbeiders waren in beginsel verplicht om aan plaatsing bij de D.U.W. mee te werken, wilde men niet het recht op uitkering verliezen. De aard der werkzaamheden bleek ook nauwelijks te verschillen van hetgeen de oude werkverruiming behelsde. Veelal betrof het ontginningsarbeid en ander zwaar grondwerk. Actie voeren en staken waren bij de D.U.W. uit den boze, wilde men geen schorsing en verlies van inkomen riskeren. Bovendien leefden de arbeiders vaak ver van huis in kampen en werden ze geconfronteerd met matige sociale voorzieningen⁹.

De D.U.W. bleef uiteindelijk bestaan tot 1954. In dat jaar werd de Directie voor de Arbeidsvoorziening ingesteld, welke de aanwezigheid van een afzonderlijke dienst als de D.U.W. overbodig maakte.

Ondanks zijn schaduwzijden was de D.U.W. een hele vooruitgang voor de tewerkgestelde arbeider. Volgens zijn eerste directeur was het doel van de D.U.W. "de arbeiders uit de verschillende beroepen en milieus in de moeilijke omstandigheden als werkloos arbeider tijdelijk aan nuttige en zinvolle arbeid te helpen en het hun aldus mogelijk te maken niet alleen in het levensonderhoud van zich en de hunnen te voorzien, maar bovenal hen heen te helpen over hun teleurgesteld gevoel van uitgesloten te zijn en hen aldus te onttrekken aan de morele ontredde van de werkloosheid"¹⁰. Die arbeid was volwaardig en werd ook als zodanig beloond. De D.U.W.-arbeiders waren derhalve normale werknemers, die zich als zodanig niet onderscheidden van hun collega's in het vrije bedrijf.

⁹ P. Benders en J. Brauer, *Dienst Uitvoering Werken (DUW) Werkverschaffing in Nederland na 1945*, in *Spiegel Historiae*, jrg. 22 (1987), p. 131. e.v..

¹⁰ R.H.J. Stultjens, *Inventaris van de archieven van de Rijksdienst voor de Uitvoering van Werken (D.U.W.) en zijn commissies, 1945-1954*, Z.pl. 1983, p. 8.

De situatie na de oorlog

In de jaren na de oorlog kwam de realisering van een wettelijke werkloosheidsverzekering eindelijk dichterbij. Een wettelijke regeling ontbrak tot dan toe, ondanks pogingen in het verleden. Vóór de oorlog was er overigens wel sprake van vrijwillige verzekering en wachtgeldregelingen. De vrijwillige verzekering was in de vorige eeuw opgezet door de arbeidersvakorganisaties. De door hen opgerichte werlozenkassen verstrekten de premiebetalende arbeider een uitkering als hij door werkloosheid getroffen werd. De pas sinds begin deze eeuw voorkomende Wachtgeldregelingen waren eenzijdig door de werkgever vastgestelde, ondernemingsgebonden voorschriften. Indien een onderneming door tijdelijke stilstand of slapte werd getroffen kreeg een arbeider op grond van een dergelijke wachtgeldregeling geen ontslag, maar werd hij op wachtgeld gezet. Voor de overtuiging, dat een verplichte wachtgeld- en werkloosheidsverzekering dringend noodzakelijk was, gaf een combinatie van redenen de doorslag.

In de eerste plaats vond direct na de bevrijding een toename van de werkloosheid plaats. De gevolgen daarvan konden ten dele ondervangen worden door de bestaande wachtgeldregelingen, het creëren van een speciale overbruggingsuitkering voor onvrijwillige werkloze valide en bonafide arbeiders en de totstandkoming van vervangende werkgelegenheid in de D.U.W.. Een afdoende oplossing boden deze maatregelen echter niet.

Voor de arbeiders, die niet in aanmerking kwamen voor een wachtgeldregeling ontstond een weinig florissante toekomst. Financieel gezien zouden zij dan over het algemeen tot iets boven het bijstandsniveau afdalen, hoewel de overbruggingsuitkering niet gebonden was aan een steunregeling.

Door het verschijnen van het Engelse rapport "Social Insurance and Allied Service" van sir William Beveridge werd een heel nieuw licht geworpen op het begrip sociale zekerheid. De schrijver pleitte voor een alomvattende sociale zorg van de wieg tot het graf en legde daarmee de uitgangspunten voor de verzorgingsstaat vast. De Nederlandse regering in ballingschap installeerde in 1943 een commissie, die een op de Nederlandse situatie toegesneden versie van dat rapport moest samenstellen. Het rapport van de commissie-Van Rhijn verscheen in 1945 en bevatte algemene richtlijnen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering. Het drong onder andere aan op de totstandkoming van die verplichte verzekering.

Al met al ontstond een klimaat, waarin een spoedige afwikkeling van een ontwerp-Werkloosheidswet mogelijk werd.

Het ontwerp-Werkloosheidswet

Onder leiding van Drees, toen nog minister van Sociale Zaken in achtereenvolgens het kabinet-Schermerhorn-Drees (1945-1946) en het kabinet-Beel (1946-1948), werden de lijnen uitgestippeld voor een wettelijke regeling voor de werkloze werknemers. Een verplichte wachtgeld- en werkloosheidsverzekering vormde daarbij het uitgangspunt. Het duurde tot begin 1948 alvorens een ontwerp van wet tot verplichte verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van onvrijwillige werkloosheid werd ingediend bij de Tweede Kamer.

Het ontwerp-W.W. maakte een onderscheid in de verzekering tussen een wachtgeld- en een werkloosheidsvariant. De wachtgeldverzekering was bestemd voor hen, die gedurende hun onvrijwillige werkloosheid beschouwd konden worden als behorende tot de arbeidsreserve van de bedrijfstak, waarvan zij voor het intreden van hun werkloosheid deel uit maakten. Anders dan in de oude vrijwillige wachtgeldregelingen was er geen sprake meer van een ondernemingsgebonden, maar van een bedrijfstakgebonden arbeidsreserve. Voor wachtgeld kwam men in aanmerking als men deel uitmaakte van de bedrijfsreserve, in tegenstelling tot de algemene arbeidsreserve. Deze enigszins gekunstelde constructie vloeide voort uit een historisch gegroeide situatie, welke haar doelmatigheid had bewezen.

De werkloosheidsverzekering gold voor werknemers van wie een bedrijfstakgebondenheid niet zo duidelijk kon worden vastgesteld. Het was mogelijk, dat zij bij het intreden van de onvrijwillige werkloosheid pas korte tijd in die bedrijfstak werkten, dat zij uit gewoonte gemakkelijk van bedrijfstak wisselden, of dat zij na het verstrijken van de maximale wachtgelduitkeringsduur nog steeds geen werk hadden. Deze werknemers werden niet (meer) gerekend tot een bedrijfsreserve, maar maakten deel uit van de algemene arbeidsreserve.

Het criterium voor de gebondenheid lag in het aantal gewerkte dagen. Wilde men tot de bedrijfsreserve behoren en dus voor wachtgeld in aanmerking komen, dan diende men in de loop van de verstreken twaalf maanden minimaal 156 dagen in de bedrijfstak gewerkt te hebben. Voor de algemene arbeidsreserve en de daaraan gekoppelde werkloosheidsuitkering was het minimum gesteld op 78 dagen gedurende de voorgaande twaalf maanden. Had een werkloze zelfs minder dan 78 dagen gewerkt, dan kwam hij in het

geheel niet meer voor een uitkering ingevolge de W.W. in aanmerking ¹¹. Er restte hem dan niets anders meer dan de armenzorg.

De D.U.W.-arbeider en het ontwerp-W.W.

Bij het concipiëren van het ontwerp-W.W. stond voorop, dat de kring van verzekerden zo ruim mogelijk moest zijn, opdat zoveel mogelijk werknemers zich beschermd zouden weten tegen de gevolgen van werkloosheid. Artikel 2 lid 1 van het ontwerp bepaalde daarom, dat in beginsel ieder, die binnen het rijk in loondienst werkzaam was, als werknemer werd beschouwd. En eenmaal als werknemer gekwalificeerd, was men verzekerd ingevolge de W.W.. Nam men de arbeidsvoorwaarden van de D.U.W.-arbeiders onder de loep, dan konden deze een vergelijking met die van gewone werknemers doorstaan. Moesten de D.U.W.-arbeiders daarom niet als werknemers in de zin van de W.W. beschouwd worden?

De discussie tussen regering en Tweede Kamer over de positie van de D.U.W.-arbeider ten opzichte van de W.W. beperkte zich in de schriftelijke voorbereidingsfase tot de vraag: moeten de bij de D.U.W. werkzame personen onder de wettelijke regeling worden gebracht? Tijdens het debat over het wetsontwerp werd die vraag gepreciseerd. Toen ging het om de vraag of alle D.U.W.-arbeiders onder de wet moesten vallen.

De ministers Drees en Lieftinck, ondertekenaars van het ontwerp wilden de D.U.W.-arbeiders niet op voorhand in de wet doen vallen. Volgens hen was op dit punt grote omzichtigheid geboden, omdat het verschijnsel D.U.W. van twee kanten benaderd kon worden. Enerzijds onderkenden de beide bewindslieden het streven de D.U.W.-arbeiders zoveel mogelijk tegen normale arbeidsvoorwaarden te werk te stellen. In dit opzicht was er reden hen als normale werknemers te betitelen op wie de W.W. van toepassing zou zijn. Anderzijds twijfelden Drees en Lieftinck aan dat normale karakter van de D.U.W.. Die twijfel werd hen voor een belangrijk deel ingegeven, vanwege de categorie van D.U.W.-arbeiders, die nauwelijks of niet in het reguliere arbeidsproces konden komen dan wel terugkeren. Tal van arbeiders zouden derhalve niet in het particuliere bedrijf terecht kunnen. Zouden deze arbeiders onder de W.W. vallen, dan zou dat tot gevolg hebben, dat zij uitsluitend aan het werk bij de D.U.W. recht op uitkering zouden ontleen en aldus afwisselend arbeid bij de D.U.W. zouden verrichten en uitkering

¹¹ H.T.K. 1947-1948 Bijlagen 704 nr 3, Ontwerp van wet tot verplichte verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van onvrijwillige werkloosheid, Memorie van Toelichting, p. 13.

volgens de Werkloosheidswet zouden genieten. Dit zou in hun ogen ongetwijfeld tot een ongewenste figuur leiden. De betrokkenen zouden niet in het normale arbeidscircuit terugkeren, maar telkens blijven pendelen tussen W.W. en D.U.W.¹².

Dit tweeledige karakter van de D.U.W. riep mitsdien bij Drees en Lieftinck de vraag op, of de D.U.W.-arbeiders wel als werknemers in de zin van de W.W. gezien moesten worden. Ze beantwoordden de vraag in beginsel ontkennend. Het verdiende volgens hen aanbeveling de bedoelde personen niet zonder meer onder de regeling te brengen. Maar omdat bij de D.U.W. ook arbeiders waren geplaatst, die werkzaamheden van een volkomen normaal karakter (zoals landbouwherstel- en wederopbouwwerkzaamheden) verrichtten, moest de mogelijkheid open gehouden worden deze arbeiders in de verzekering op te nemen. De D.U.W.-arbeider was dus volgens de regering in beginsel geen normale werknemer en het werk bij de D.U.W. niet van een normaal karakter, zodat de betrokken personen niet als werknemer in de zin van de W.W. gezien moesten worden, tenzij de met de uitvoering van deze wet belaste minister het tegendeel zou bepalen. Daartoe namen de beide ondertekenaars een voorziening op in artikel 3 lid h. Het wetsontwerp zei in de betreffende bepaling, dat voor de toepassing van deze wet geacht werden in loondienst werkzaam te zijn "zij, die behoren tot door Onze Minister aangewezen groep van personen, die bij wijze van werkverruiming tewerkgesteld zijn". Deze bij de werkverruiming tewerkgestelden -in feite kwam dat neer op de D.U.W.-arbeiders- vielen dus alleen dán onder de wet indien en voorzover de verantwoordelijke minister daartoe besloot. De regering wilde derhalve de mogelijkheid houden om in elk afzonderlijk geval te bepalen of er sprake was van écht werk.

Het regeringsstandpunt over de D.U.W. kon in de ogen van vele leden der voorbereidingscommissie van de Tweede Kamer geen genade vinden. Zij zagen de D.U.W. wél als echt werk. Bij een groot deel van de Commissie van Voorbereiding bleek de vrees te leven, dat de minister in de praktijk van de uitvoering van de wet slechts een beperkt gebruik zou maken van de mogelijkheid van artikel 3 sub h om de D.U.W.-arbeiders tot "echte" werknemers te verklaren. Bijgevolg zou de grote meerderheid der D.U.W.-arbeiders buiten de verzekering blijven. De betrokken commissieleden zouden dit -vooral omdat na de bevrijding de arbeidsvoorwaarden van deze arbeiders in belangrijke mate aan die van het vrije bedrijf waren aangepast-onjuist achten. Zij merkten in het Voorlopig Verslag op, dat de D.U.W.-

¹² *Ibid.*, p. 16.

arbeiders in loondienst werkten en mitsdien reeds onder artikel 2 vielen. Het onttrekken van de D.U.W.-arbeiders aan de toepassing van de wet zou derhalve niet anders mogelijk zijn, dan door een uitdrukkelijke uitzonderingsbepaling. Er werd echter veelbetekenend aan deze opmerking toegevoegd, dat een dergelijke bepaling op hardnekkig verzet van de vakorganisaties zou stuiten. Andere commissieleden toonden echter begrip voor de door de regering te berde gebrachte bezwaren ¹³.

De nieuwe regering Drees-Van Schaik (1948-1951) nam de kritiek nauwelijks ter harte. Ze schrapte bij Nota van Wijzigingen weliswaar het omstreden artikel 3 sub h, echter niet zonder een gelijktijdige concipiëring van een nieuwe bepaling met dezelfde strekking. Artikel 4 lid 1 sub f gaf aan, dat voor de toepassing van de wet niet als werknemer werden beschouwd "zij, die bij wijze van werkverruiming of werkverschaffing tewerkgesteld zijn, tenzij zij behoren tot een door Onze Minister aangewezen groep van personen". Inhoudelijk veranderde er door deze bepaling niets voor de D.U.W.-arbeiders. Zij behoorden volgens de regering in beginsel buiten de wet te blijven. Voor deze arbeiders bleef dus het "neen, tenzij wel" van kracht. Hier was dus sprake van een confrontatie met het parlement. Hoe duidelijk de vele leden van Commissie van Voorbereiding ook te kennen had gegeven niet akkoord te gaan met het regeringsstandpunt, de regering gaf er blijk van deze bezwaren volledig te negeren.

De motivering van de aangebrachte wijziging sloot aan bij het standpunt van het vorige kabinet. Het stond voor de beide verantwoordelijke ministers in het nieuwe kabinet, Joekes van Sociale Zaken en Lieftinck van Financiën, nog geenszins onomstotelijk vast, dat de D.U.W.-arbeiders in loondienst waren, dus dat er sprake was van normaal werk. Ze wensten bovendien liever de niet in te gaan op de vraag of er nu wel of niet sprake was van een normaal dienstverband, omdat die discussie uit de weg gegaan kon worden door de aangebrachte wijziging. Ze voegden er aan toe, dat de wijziging uitdrukkelijk bedoeld was om het D.U.W.-vraagstuk niet te doen vertroebelen door kwesties van wetstechnische aard ¹⁴.

Het nader overleg tussen de Commissie van Voorbereiding en de beide ministers bracht geen vooruitgang teweeg. De commissie gaf uiteraard aan óók afwijzend te staan ten opzichte van de nieuwe bepaling. Ze volhardde in de opvatting, dat het voor de rechtspositie van personen werkzaam in D.U.W.-verband goed zou zijn, wanneer zij werden aangemerkt als werk-

¹³ H.T.K. 1948-1949 Bijlagen 704 nr 4, Voorlopig Verslag, p. 28.

¹⁴ H.T.K. 1948-1949 Bijlagen 704 nr. 6, Memorie van Antwoord, p. 36.

nemer in de zin van artikel 2. De positieverandering, die een werknemer zou ondergaan, wanneer hij in D.U.W.-verband moest gaan werken, achtte de commissie niet aanvaardbaar.

De A.R.P.-leden van de commissie gaven aansluitend te kennen, dat een deel van hun bezwaren zou kunnen worden ondervangen, wanneer de regeling in de wet zou worden omgekeerd. Dit kwam neer op het onderbrengen van de D.U.W.-arbeiders in de wet, met de daaraan gekoppelde mogelijkheid tot uitzonderingen. De A.R.P. streefde er dus naar het "nee, tenzij wel" van de regering te vervangen door een "ja, tenzij niet". Minister Joekes verklaarde zich bereid een redactionele verandering als in dat voorstel bepleit, nader onder ogen te zien ¹⁵.

Het betekende, zonder dat in het overleg echte vooruitgang werd geboekt, wel een eerste lichtpunt in de dreigende impasse met betrekking tot de positie van de D.U.W.-arbeiders ten opzichte van de W.W..

De openbare beraadslaging in de Tweede Kamer

De D.U.W.-kwestie kwam tijdens de openbare beraadslaging uiteraard ter sprake. Het was van aanvang af duidelijk, dat de Kamer de D.U.W.-arbeiders in de wet opgenomen wilde zien.

De P.v.d.A. ging, bij monde van haar fractielid Van den Born, de oud-voorzitter van de Algemene Nederlandse Metaalbewerker Bond, zelfs zover het wetsontwerp pas aanvaardbaar te achten, indien de D.U.W.-arbeiders als werknemers in de zin van de wet werden beschouwd. Het "nee, tenzij wel" kon de socialisten derhalve allerminst bekoren ¹⁶. Hij liet op dat moment nog in het midden of hij een onvoorwaardelijk "ja" nastreefde, dan wel bereid was een uitzonderingsmogelijkheid te accepteren.

De K.V.P.'er Andriessen, afkomstig uit de katholieke arbeidersbeweging, kondigde onmiddellijk een amendement aan, dat hij over de kwestie zou indienen. Naar zijn gevoelens zouden de D.U.W.-arbeiders -gelet op de bestaande opvattingen en ontwikkelingen- principieel wel in aanmerking komen voor de verzekering ¹⁷. Over een uitzonderingsmogelijkheid sprak ook hij nog niet.

Van de antirevolutionair en voormalig C.N.V.-voorzitter Stapelkamp kwam een beroep op minister Joekes om aandacht te schenken aan de wens, zoals die van verschillende zijden was geuit. Hij doelde dus op schrapping van

¹⁵ H.T.K. 1948-1949 Bijlagen 704 nr. 9, Verslag van het overleg, p. 58.

¹⁶ H.T.K. 1948-1949 Verslag, p. 1528.

¹⁷ *Ibid.*, p. 1530.

artikel 4 lid 1 sub f. Hij herhaalde aansluitend de door zijn fractie tijdens het mondeling overleg geopperde mogelijkheid het "nee, tenzij wel" te vervangen door een "ja, tenzij niet" ¹⁸. Stapelkamp toonde met deze uitspraak aan, zich de twijfel van de regering te kunnen voorstellen. Hij gaf echter duidelijk aan, dat de benadering van de D.U.W. principieel andersom diende te geschieden en de onder de D.U.W. tewerkgestelden in beginsel juist wel als normale werknemers gezien moesten worden. Dat moest de regel zijn, waarop dan uitzonderingen mogelijk waren.

De C.H.U. toonde zich eveneens teleurgesteld over de weigerachtige houding van de minister. Het christelijk-historische kamerlid Kikkert, zelf oud-landarbeider en actief geweest in de christelijke landarbeidersbond, herinnerde aan het naoorlogse streven de D.U.W.-arbeiders zoveel mogelijk gelijk te stellen met de arbeiders in het particuliere bedrijf. Al werd dit streven niet altijd en helemaal ten volle met succes bekroond, hij zou een verder doortrekken van de ongelijkheid ernstig betreuren. Dat zou het geval zijn, indien de D.U.W.-arbeiders buiten de verzekering werden gehouden ¹⁹.

Wat de communist Gortzak betrof, moest de verzekering zonder uitzondering omvatten allen, die in loondienst waren. Na al hetgeen reeds bij het vóóroverleg hierover was opgemerkt, had het in zijn ogen weinig zin met nieuwe argumenten vóór of tegen opnemning van de D.U.W.-arbeiders in de wet te komen. Nu het recht van de werkverschaffingsarbeiders door velen was bepleit, maar door de regering ontkend, paste hier volgens Gortzak alleen maar een kameruitspraak. Daartoe zou hij een eigen amendement indienen, dat een onvoorwaardelijk "ja" zou moeten bewerkstelligen ²⁰.

Het antwoord in eerste termijn van minister Joekes was veelzeggend. Het legde de bereidwilligheid van de regering aan de dag, om tegemoet te komen aan de brede consensus in de Kamer. Dit was na het nader overleg, waar hij zich bereid verklaarde het A.R.P.-voorstel nader onder ogen te zien, de tweede maal, dat de minister op een zich wijzigende houding van de regering zinspeelde. Sinds het overleg had bij de regering kennelijk de overtuiging postgevat, dat de Kamer de argumenten van de regering niet zou honoreren en zij daarvoor zou moeten buigen. De houding van de kamerleden aan het begin van het debat zal die eventuele overtuiging hebben bevestigd. Van een verder negeren van de Kamer kon geen sprake meer zijn. De minister vestigde er evenwel de aandacht op, dat de Kamer desondanks gelegenheid

¹⁸ *Ibid.*, p. 1534.

¹⁹ *Ibid.*, p. 1545.

²⁰ *Ibid.*, p. 1549.

zou moeten laten om bepaalde categorieën van D.U.W.-arbeiders uit te sluiten. Zij, die moeilijk plaatsbaar waren of door hun eigen gedrag geen - overigens beschikbaar- werk aanvaardden, zouden niet in de onderhavige regeling moeten worden opgenomen, óók niet als zij werkzaam zouden zijn in de D.U.W.. Hoewel nog steeds de voorkeur gevend aan het "nee, tenzij wel", gaf minister Joekes tenslotte te kennen, dat zijnerzijds geen overwegend bezwaar zou worden gemaakt tegen het andere stelsel, indien een overwegende meerderheid van de Kamer zich aldus zou uitspreken ²¹. De weerstand in de kamer tegen 's ministers afwijzende houding had dusdanige vormen aangenomen, dat Joekes zich er wel bij neer móest leggen. Hij kon er zich alleen nog voor inspannen een uitzonderingsmogelijkheid, en dus de tussenoplossing van de A.R.P., ingang te doen vinden.

In tweede termijn werd de stelselwijziging nader gepolijst. Andriessen verklaarde zijn reeds aangekondigde amendement te hebben aangepast aan de wens van de minister en een uitzonderingsmogelijkheid in het amendement te hebben ingebouwd. Hij vond het een volkomen redelijke eis, omdat zich nu eenmaal gevallen konden voordoen, die dergelijke uitzonderingen rechtvaardigden ²². Van den Born sloot zich, als mede-onder-tekenaar van het amendement, bij deze uitleg aan²³. Stapelkamp, die het door hem aangedragen compromisvoorstel uiteraard niet nader hoefde te verdedigen, gaf de minister in overweging de wijziging zelf aan te brengen. De bewindsman zou dan immers het initiatief en de leiding in handen houden. Indien de minister de wijziging niet zou aanbrengen, zou de antirevolutionair zijn stem moeten geven aan het voorgestelde amendement ²⁴. Vreemd genoeg schonk de V.V.D. pas tijdens de tweede termijn aandacht aan de D.U.W. en dan alleen nog aan het gevolg van de aanstaande stelselwijziging voor de praktijk. Op de vraag van mevrouw Fortanier-de Wit wat het praktische gevolg van de wijziging in het "ja, tenzij niet" zou zijn, kon de minister geen duidelijk antwoord geven. Hij gaf aan, dat een dergelijk gevolg niet bij voorbaat vast te stellen was, hoewel de wijziging er gemakkelijk toe zou leiden, dat het aantal D.U.W.-arbeiders onder de wet vallend, wat groter zou worden ²⁵.

²¹ *Ibid.*, p. 1556.

²² *Ibid.*, p. 1561.

²³ *Ibid.*, p. 1562.

²⁴ *Ibid.*, p. 1563.

²⁵ *Ibid.*, p. 1569.

De beraadslaging over de afzonderlijke amendementen leverde geen nieuwe gezichtspunten meer op. Nadat de verschillende woordvoerders van de fracties het amendement-Andriessen c.s. hun stem gaven, beëindigde minister Joekes de discussie over de D.U.W.-kwestie met de mededeling, dat hij bereid was het amendement over te nemen. Het wetsontwerp werd derhalve in de gewenste zin aangepast, zonder dat het amendement in stemming kwam ²⁶. Anders daarentegen verging het het amendement-Gortzak c.s. op dit punt. De minister was, zoals bekend, zeer gekant tegen het ontbreken van een uitzonderingsmogelijkheid. Bovendien voorzag de wetstekst, zoals die op dat moment luidde, voldoende in datgene wat het amendement beoogde. Hij ontraadde daarom aanneming. Dat de Kamer de raad van de minister niet in de wind sloeg, bleek toen het amendement in stemming werd gebracht. Het amendement werd verworpen met alleen vijf C.P.N.-stemmen vóór ²⁷.

Slotbeschouwing

De overname door de regering van het amendement-Andriessen c.s. en de verwerping door de Kamer van het amendement-Gortzak c.s. maakte een einde aan de controverse over de positie van de D.U.W.-arbeiders in de Werkloosheidswet. Het gewijzigd ontwerp van wet, zoals door de Tweede Kamer aangenomen en daarna door de Eerste Kamer in die vorm aanvaard, bepaalde uiteindelijk in artikel 3 sub h, dat voor de toepassing van de wet geacht werden in loondienst werkzaam te zijn, zij die bij wijze van werkverruiming of werkverschaffing te werkgesteld waren, met uitzondering van door de minister aangewezen groepen van personen. De aangebrachte wijziging vond bij de leden van de Eerste Kamer algemene instemming. De senaat verwachtte overigens wel beperking van uitzonderingen tot de hoogst noodzakelijke ²⁸. Kortom, het parlement was op dit punt zeer eensgezind.

Al met al is het punt van de D.U.W.-arbeiders tenslotte door een compromis geregeld. De regering probeerde in aanvang haar "nee, tenzij wel" nog overeind te houden. Toen echter duidelijk werd, dat de Kamer vasthield aan een "ja, tenzij niet", legde de regering zich daarbij neer. Ze gaf, nochtans pas tijdens de openbare beraadslaging, te kennen zich bij de wens van een kamermeerderheid neer te leggen. Teneinde de zaak niet op de spits te drijven toen die kamermeerderheid zich duidelijk aftekende, maakte de regering een stemming overbodig en nam het voorstel over. Het zou de

²⁶ *Ibid.*, p. 1573-1574.

²⁷ *Ibid.*, p. 1573-1574.

²⁸ H.E.K. 1848-1949 Bijlagen 704, Voorlopig Verslag, p. 16.

verantwoordelijke minister immers nog een zeer ruime beleidsvrijheid laten behouden.

Achteraf bezien wekt het verbazing, dat noch minister noch Tweede Kamer van stonde af aan teruggrepen naar de uitgangspunten, zoals het Militair Gezag die voor de D.U.W. had geformuleerd, en naar de instellingsbeschikkingen uit 1945. Er was dan geen enkele twijfel mogelijk geweest: de D.U.W.-arbeider was toch een normale werknemer? Van een uitzondering op die regel werd niet eens melding gemaakt. Het ontwerp-W.W. wilde de in 1945 gestelde uitgangspunten radicaal doorkruisen en de D.U.W.-arbeider in beginsel juist níet als een gewone werknemer zien. De Tweede Kamer heeft die poging slagvaardig en unaniem verijdeld. Toch heeft de minister zijn zin in één opzicht doorgedreven. Waar voorheen geen sprake was van een algemene uitzondering, werd die in de W.W. wel opgenomen. Het is echter aan de standvastigheid van het parlement te danken, dat na de oorlog een sterk verbeterde sociale positie van tewerkgestelde arbeiders verder werd veiliggesteld.