

De Kamers van Arbeid

Experimenten met politieke vertegenwoordiging in Nederland
rond 1900¹

ADRIEJAN VAN VEEN

31

The Chambers of Labour: Experiments with Political Representation in the Netherlands ca. 1900

In the historiography of the Netherlands so far relatively little attention has been paid to the history of organs of advice and deliberation from the perspective of the evolution of political representation. The late nineteenth century Chambers of Labour are one of the earliest examples of advisory organs representing functional interests. In this article it is argued that the Chambers of Labour constituted a new experiment with political representation in the Netherlands. Arising from a fruitful public debate about forms of representation as alternatives to or adjacent to parliamentary representation at the end of the nineteenth century, as well as local experiments with private labour councils, they were instituted as advisory organs complementary to parliament, representing new groups such as women and labourers. The Chambers of Labour should be seen as coming forth from new thinking about representation and as part of a democratic practice that transcended the parliamentary-electoral boundaries.

Toch heeft men wel verwachtingen van ze gekoesterd, ja zelfs men heeft niet zonder zekere angst tegen het nieuwe instituut, waarbij voor het eerst de arbeider ook wat mee te spreken kreeg, opgezien en zijn ontwikkeling gevolgd.²

Met deze woorden werd in 1922 teruggeblikt op het ontstaan van de Kamers van Arbeid, vijftientig jaar eerder. De Kamers wekten bij hun oprichting verwachting op, maar ook angst. De Kamers van Arbeid waren namelijk een

andere vorm van representatie dan tot dan toe in Nederland gebruikelijk was. In dit artikel wordt ingegaan op het ontstaan van deze Kamers.

In het wetenschappelijk en politiek discours wordt onder de term ‘representatieve’ democratie veelal ‘parlementaire’ democratie verstaan. In deze vorm van democratie krijgt politieke representatie gestalte via de verkiezing van een nationaal vertegenwoordigend lichaam door een uit individuen bestaand electoraat. Parallel aan de ontwikkeling van de parlementaire democratie vanaf het midden van de negentiende eeuw zijn door politiek theoretici en intellectuelen in verschillende West-Europese landen echter ook andere vormen van politieke vertegenwoordiging als alternatief voor of aanvulling op parlementaire representatie voorgesteld.³ Vanaf het laatste kwart van deze eeuw werden in diverse Europese landen bovendien nieuwe advies- en overlegorganen met niet-territoriale vormen van vertegenwoordiging ingesteld, zoals de nationale *Conseils supérieur* voor handel, landbouw en industrie in Frankrijk en beroepskamers- en raden in Duitsland. Deze advieslichamen zijn door historici als Pierre Rosanvallon, Alain Chatriot, Werner Abelshausen en Charles Maier omschreven als een buitenparlementair vertegenwoordigend circuit, waarin vanaf het einde van de negentiende eeuw niet-territoriale, sociale en economische belangen behartigd werden.⁴ De praktijk van representatie werd daarmee verbreed tot ook de vertegenwoordiging van functionele, deel- of groepsbelangen in het politiek-bestuurlijk systeem.

- 1 De auteur dankt de redactie van *BMGN-LCHR* en de externe referenten, alsmede Ido de Haan en Stefan Couperus van het Departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis van de Universiteit Utrecht, en Maarten Paulusse van de Universität Heidelberg voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
- 2 J.H. van Zanten, ‘Vijf-en-twintig jaren Kamers van Arbeid’, *Sociale Voorzorg* 4 (1922) 311-324, aldaar 312.
- 3 Zie: Steven Kaplan en Philippe Minard (eds.), *La France, malade du corporatisme?: XVIIIe-XX siècles* (Parijs 2004); Anthony Black, *Guild and State: European Political Thought from the Twelfth Century to the Present* (New Brunswick, Londen 2003); Cécile Laborde, *Pluralist Thought and the State in Britain and France, 1900-1925* (Basingstoke 2000); David Runciman, *Pluralism and the Personality of the State* (Cambridge 1997).

- 4 Alain Chatriot, *La démocratie sociale à la française: L'expérience du Conseil national économique 1924-1940* (Parijs 2002); Pierre Rosanvallon, *Le peuple introuvable: Histoire de la représentation démocratique en France* (Parijs 1998) 261-263; Werner Abelshausen, ‘The First Post-Liberal Nation: Stages in the Development of Modern Corporatism in Germany’, *European History Quarterly* 14:3 (1984) 285-317; Charles Maier, ‘“Fictitious Bonds... of Wealth and Law”: On the Theory and Practice of Interest Representation’, in: Suzanne Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics* (Cambridge 1983) 27-61.

In de Nederlandse historiografie is de aandacht voor advies- en overlegorganen vanuit dit perspectief van de evolutie van politieke representatie tot nu toe beperkt gebleven. Zij zijn voornamelijk bestudeerd vanuit het oogpunt van de historische institutionalisering van de arbeidsverhoudingen, waarbij als analytisch raamwerk vooral de ontwikkeling van het corporatisme vanaf het interbellum gehanteerd is.⁵ Ook Nederland kende echter al vanaf het einde van de negentiende eeuw adviesorganen waarin functionele belangen vertegenwoordigd werden, zoals de Centrale Commissie voor de Statistiek (1892), de Mijltraad (1902), de Werkloosheidsraad (1914), de Commissie voor de Economische Politiek (1917), de Nijverheidsraad (1919), de Middenstandsraad (1919) en de Hooge Raad van Arbeid (1919).⁶ Een van de vroegste voorbeelden hiervan vormden de Kamers van Arbeid: lokale advies- en bemiddelingsorganen, vanaf 1897 opgezet om arbeiders en werkgevers te vertegenwoordigen. De Kamers van Arbeid, per bedrijf of bedrijfstak in één of meerdere gemeentes opgezet, dienden om lokale arbeidsomstandigheden te onderzoeken, te bemiddelen bij arbeidsconflicten en de lokale en landelijke overheid van advies te voorzien over arbeidsaangelegenheden.⁷ Een tiental leden, evenredig samengesteld uit arbeiders en werkgevers, werd rechtstreeks gekozen, waarbij iedere arbeider en werkgever, man of vrouw, actief en passief kiesrecht had. In de Nederlandse geschiedschrijving is tot nu slechts summier aandacht

5 Willem Albeda en Mark ten Hove, *Neocorporatisme. Evolutie van een gedachte, verandering van een patroon* (Kampen 1986); F. van Waarden, 'Regulering en belangenorganisatie van ondernemers', in: F.L. van Holthoorn (ed.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en samenhang* (Assen 1985) 227-260; H.J.G. Verhallen, R. Fernhout en P.E. Visser (eds.), *Corporatisme in Nederland. Belangengroepen en democratie* (Alphen aan den Rijn 1980).

6 Stefan Couperus, 'Fixing Democracy?: Political Representation and the Crisis of Democracy in Interwar Europe and the Netherlands', in: Joris Gijsenbergh e.a. (eds.), *Creative Crises of Democracy* (Brussel 2012); Ronald van der Bie,

De macht van de statistiek. De Centrale Commissie voor de Statistiek, samenstelling en rekrutering, 1892-1899 (Amsterdam 2009); Coen Helderma, 'De Hoge Raad van Arbeid, 1919-1940 (-1950)', *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* 1:2 (2004) 45-70; J.A. Nekkers en W.H. Salzmänn, 'Een "heilzaam orgaan in ons staatsleven"? De Economische Raad als deskundigencollege 1932-1938', *Economisch- en sociaal-historisch jaarboek* 53 (1990) 191-224.

7 Nederland kende, in tegenstelling tot omringende landen als België, Duitsland en Frankrijk geen traditie van werkrechtshouders of vrederechters (*conseils de prud'hommes*) ter beslechting van of bemiddeling bij arbeidsconflicten.

geschonken aan de Kamers van Arbeid.⁸ Naast terloopse beschrijvingen in oudere literatuur, waarin de Kamers vrijwel uniform als mislukking worden neergezet, is slechts één artikel, geschreven door Coen Helderman, geheel aan hen gewijd. Ook dit artikel beschrijft de Kamers vanuit het perspectief van de ontwikkeling van het georganiseerde overleg als een ‘fiasco’. Als ‘eerste aanzet tot hervorming van de samenleving in een corporatistische richting’ slaagden zij er niet in de belangentegenstellingen tussen werkgevers en werknemers te overbruggen, voornamelijk omdat zij te weinig bevoegdheden kregen.⁹ Op dit punt verschilden zij overigens niet van vergelijkbare lokale instituties in andere landen, die omstreeks dezelfde tijd werden opgezet, zoals de Werk- en Nijverheidsraden in België en *Gewerbeberichte* in Duitsland.¹⁰

In dit artikel wordt een ander perspectief op de Kamers van Arbeid gegeven, waarin niet hun prestaties worden gemeten naar later geformuleerde maatstaven van ‘succes’ of ‘falen’. In plaats daarvan wordt een bestudering binnen de geschiedenis van het denken over en de praktijk van politieke representatie geëntameerd, waarin de Kamers een voor Nederland nieuw experiment met politieke vertegenwoordiging vormden. Met de oprichting van de Kamers kreeg de idee dat ook buitenparlementaire vertegenwoordiging van belangen kennis zou kunnen opleveren voor het eerst institutionele uitwerking. Dat geldt ook voor de opvatting dat achtergestelde groepen een stem zouden kunnen krijgen. Zoals door Hanna Pitkin in *The Concept of Representation* (1967) en recent door politiek theoretici als Andrew Rehfeld

8 Joop Roebroek en Mirjam Hertogh, ‘De beschavende invloed des tijds’. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid (Den Haag 1998) 138-139; Marianne Braun, *De prijs van de liefde. De eerste feministische golf, het huwelijksrecht en de vaderlandse geschiedenis* (Amsterdam 1992) 255-257; G.J. Schutte (ed.), *Een arbeider is zijn loon waardig. Honderd jaar na Rerum Novarum en Christelijk Sociaal Congres 1891. De ontwikkeling van het christelijk-sociale denken en handelen in Nederland* (Den Haag 1991); Roel Fernhout, ‘Incorporatie van belangengroeperingen in de sociale en economische wetgeving’, in: Verhallen, Fernhout en Visser, *Corporatisme*, 122-123; A.N. Molenaar, *Arbeidsrecht* (Zwolle 1953); P.A.J.M. Steenkamp, *De gedachte der bedrijfsorganisatie in protestants christelijke kring* (Kampen 1951); W.J. van Welderen Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland* (Den Haag 1948) 132;

R. Hagoort, *Het beginsel behouden. Gedenkboek van het Nederlandsch Werkliedenverbond Patrimonium 1891-1927* (Amsterdam 1934) 14-26, 191-192; C. Beekenkamp, *Bedrijfsorganisatie van antirevolutionair standpunt beschouwd* (Kampen 1932).

9 Coen Helderman, ‘De Kamers van Arbeid 1897-1922. Een mislukte poging tot bedrijfsorganisatie’, *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 27:1 (2001) 77-98; zie ook idem, *De Kamers van Arbeid 1897-1922. De geschiedenis van een ‘mislukt stuk wetgeving’* (Afstudeerscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam 1999).

10 Dirk Luyten, *Ideologisch debat en politieke strijd over het corporatisme tijdens het interbellum in België* (Brussel 1996) 29-31; B.S. Chlepner, *Cent Ans d’Histoire Sociale en Belgique* (Brussel 1956) 222-223; *Rapport betreffende de werking der Wet op de Kamers van Arbeid en de in deze Wet wenschelijk gebleken wijzigingen* (Delft 1911) 91.

en Michael Saward opnieuw geagendeerd is, is representatie een omstreden begrip. Opvattingen over wat juiste en goede representatie is – wie vertegenwoordigd moet worden (individueen, groepen), op basis waarvan (belangen, identiteiten), en door wie (gemandateerden, onafhankelijke vertegenwoordigers) – hebben veelal een basis in ‘metapolitieke’ opvattingen over de aard van politiek.¹¹ Parlementaire representatie op electorale en individuele grondslag moet gezien worden als één van vele mogelijke verschijningsvormen van vertegenwoordiging. De Kamers van Arbeid hadden, zo zal in dit artikel aangetoond worden, eveneens hun wortels in een rijk publiek debat over nieuwe vormen van vertegenwoordiging als aanvulling op of alternatief voor parlementaire representatie aan het eind van de negentiende eeuw. Bovendien werden zij voorafgegaan door nu vrijwel vergeten experimenten met ‘particuliere arbeidsraden’. Deze vormden een laboratorium waarin abstracte noties over vorm en inrichting van vertegenwoordiging in de praktijk werden gebracht. Ook in de Tweede Kamer lagen botsende noties over de juiste vorm van vertegenwoordiging van groepen in de samenleving ten grondslag aan de debatten over de opzet van de Kamers. Daaruit vloeide voort dat zij het eerste openbare lichaam in de moderne Nederlandse geschiedenis werden waarvoor een groep vrouwen het volledige kiesrecht kreeg. De Kamers van Arbeid moeten daarom gezien worden als deel van een democratische praktijk die zich ook af begon te spelen buiten de kaders van het parlementair-electorale stelsel om. Het waren representatieve adviesorganen die in het middelpunt stonden van de ‘wederzijdse doordringing van staat en maatschappij’ in het politiek-bestuurlijk systeem vanaf het einde van de negentiende eeuw.

Eerst zal geschetst worden hoe in het publieke debat over de sociale kwestie in de latere negentiende eeuw in Nederland ideeën voor representatieve organen werden geopperd, die uitmondten in voorstellen voor functioneel-representatieve Kamers van Arbeid met bemiddelende en adviserende taken. In dit debat werd het vertegenwoordigingsbegrip verbreed met noties van groep en belang, waarmee het ten grondslag lag aan voorstellen om het parlement aan te vullen of te vervangen door andere representatieve instituties.

11 Hanna Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley 1967) 146; Michael Saward, *The Representative Claim* (Oxford 2010); Andrew Rehfeld, ‘Towards a General Theory of Political Representation’, *The Journal of Politics* 68:1 (2006) 1-21.

Publiek debat

Tot de jaren 1870 was het staatkundig-liberale idee van politieke representatie dominant in Nederland. Hierin was het door vermogende individuen gekozen parlement, de Tweede Kamer, waar onafhankelijke representanten formeel zonder last of ruggespraak het ‘algemeen belang’ vaststelden, het centrum van politieke vertegenwoordiging. De staat diende zich daarbij zoveel mogelijk te onthouden van inmenging in het maatschappelijk leven.¹² De in deze jaren in het publieke debat opkomende ‘sociale kwestie’, betreffende de politieke en maatschappelijke achterstelling van arbeiders, vormde onder verschillende politiek-maatschappelijke groeperingen echter aanleiding om ideeën over politieke partijvorming en arbeidsorganisatie te ontwikkelen.¹³ Maar zij formuleerden ook voorstellen voor nieuwe vormen van vertegenwoordiging. Deze ideeën leefden als eerste onder socialisten.

Zo formuleerde de voorman van de Eerste Internationale in Nederland, Hendrik Gerhard, in zijn *Schets van een communistische samenleving* (1871) een utopische visie op het arbeidersparadijs, waarin politiek zelfbestuur voor arbeiders gerealiseerd zou zijn via verkiezingen voor een nationale uitvoerende raad.¹⁴ Ook op het in datzelfde jaar gehouden Derde Nederlandsche Werklieden-congres, waar afgevaardigden van verschillende vakorganisaties samenkwamen, vormde de gewenste ‘vertegenwoordiging van den arbeid in de maatschappij’ een belangrijk discussiepunt. Sommige congresgangers pleitten in de lijn van Gerhard voor ‘een representatie-kamer in den staat, die, door werklieden gekozen, te beslissen heeft, of de wetten, door de burgers voorgesteld, niet strijdig zijn met de belangen der arbeiders’.¹⁵ Anderen stonden een uitbreiding van het algemeen kiesrecht binnen het stelsel van parlementaire vertegenwoordiging voor. Een derde groep tenslotte, bracht de aan het begin van de negentiende eeuw opgeheven lokale gilden, die ook in stadsbesturen vertegenwoordigd waren, in herinnering als mogelijke vorm van arbeidersvertegenwoordiging.

Deze herwaardering van corporatieve gilden als vorm van vertegenwoordiging van arbeiders, maar ook van werkgevers, leefde sterker

12 Ido de Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*.

De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw (Amsterdam 2003) 86.

13 Zie hiervoor: Gert van Klinken, *Actieve burgers en hun politieke partijen 1870-1918* (Amsterdam 2003); Ger Harmsen en Bob Reinalda, *Voor de bevrijding van de arbeid. Beknopte geschiedenis van de Nederlandse vakbeweging* (Nijmegen 1975); John P. Windmuller en C. de Galan, *Arbeidsverhoudingen in Nederland* (Utrecht 1970).

14 Hendrik Gerhard, ‘Schets van een communistische samenleving’, in: Hendrik Gerhard en Ferdinand Domela Nieuwenhuis (eds.), *Verzamelde en nagelaten opstellen van H. Gerhard* (Den Haag 1887).

15 Samuel Katz, *Officiël verslag van het derde Nederlandsche Werklieden-Congres, op Zondag 28 en Maandag 29 Mei 1871* (Amsterdam 1871) 31.

onder katholieken en antirevolutionairen. In een van de eerste artikelen over de sociale kwestie in het katholieke tijdschrift *De Wachter* (1872) omschreef de advocaat en journalist Herman Agatho des Amorie van der Hoeven de in zijn optiek goede kanten van de vroegere gildentraditie. Hij pleitte daarom voor oprichting van nieuwe arbeiders- en werkgeversverenigingen en onderlinge samenwerking ‘door het instellen van Kamers of Raden, waarin patroons, werklieden en aanzienlijken in billijke verhouding zouden vertegenwoordigd zijn’.¹⁶ In navolging van eerdere pleidooien van Guillaume Groen van Prinsterer stond ook Abraham Kuyper heroprichting van de gilden en corporatieve organisatie op groepsbasis voor.¹⁷ De inspiratie voor dit ‘organische’ maatschappijbeeld vond hij in het sociaal-katholieke denken van de Duitse theoloog Wilhelm von Ketteler en de Oostenrijkse journalist Karl von Vogelsang. Kuyper werkte zijn gedachten uit in zijn tijdschrift *De Standaard* en in de brochure *De Arbeiderskwestie en de Kerk* (1871). Hierin zag hij de maatschappelijke atomisering die de Franse Revolutie zou hebben bewerkstelligd als oorzaak van de sociale kwestie.¹⁸ Naast corporatieve organisatievorming bepleitte Kuyper als Kamerlid erkenning van de belangen van arbeiders als groep door middel van een ‘Wetboek van den Arbeid’.¹⁹

Ook door de in deze jaren onder meer in het Comité ter Bespreking van de Sociale Kwestie samenkomende progressief-liberalen werd een meer actieve rol van de staat en arbeidersvertegenwoordiging bepleit. Zij werden geïnspireerd door de Duitse ‘kathedersocialisten’. Deze progressief-liberalen stelden onder andere de oprichting van particuliere ‘verzoeningsraden’ voor. Gedacht werd aan door arbeiders en werkgevers gekozen scheidsgerichten die geschillen over lonen en arbeidsverhoudingen zouden moeten beslechten. Tijdens een bijeenkomst van het Comité in juli 1872 werden hiervoor conceptreglementen uitgedeeld.²⁰ Een vergelijkbare oproep tot de instelling van arbeidersrechtbanken werd in 1874 gedaan door de progressief-liberale hoogleraar Hendrick Quack.²¹ De ondernemer en lid van het Comité Jacques van Marken experimenteerde daarnaast als eerste op particuliere grondslag met vertegenwoordigende organen voor arbeiders. In 1878 zette hij in zijn fabriek in Delft een deels gekozen ondernemingsraad op waarin arbeiders

16 H.A. des Amorie van der Hoeven, ‘Over de arbeiders-kwestie’, *De Wachter* 2:1 (1872) 16.

17 Guillaume Groen van Prinsterer, *Vrijheid, gelijkheid, broederschap: toelichting van de spreuk der revolutie* (Den Haag 1848).

18 *De Arbeiderskwestie en de Kerk. Een woord over het sociale vraagstuk. Ingeleid door Dr. A. Kuyper* (Amsterdam 1871); Steenkamp, *Bedrijfsorganisatie*, 20.

19 ‘Rede, gehouden bij de beraadslaging over Hoofdstuk IV der Staatsbegroting, dienstjaar 1875’, in: A. Kuyper, *Eenige Kameradviezen uit de jaren 1874 en 1875* (Amsterdam 1890) 184-197.

20 *De Werkmansvriend* (28 juni, 5 juli en 12 juli 1872), geciteerd in Hagoort, *Beginsel*, 14.

21 H.P.G. Quack, ‘Maurice en de arbeiders’ (1874), in: idem, *Studiën op sociaal gebied* (Haarlem 1881) 121-182.

participeerden.²² Ook op een congres van de progressief-liberaal georiënteerde Algemeene Nederlandsche Werklieden-Vereeniging (ANWV) werd in datzelfde jaar door gedelegeerden van tientallen vakverenigingen een motie aangenomen ‘waarin de wenschelijkheid der instelling’ van Kamers van Arbeid uitgesproken werd.²³

Deze gedachtevorming over vertegenwoordiging van functionele, groeps- of deelbelangen in het publieke debat over de sociale kwestie convergeerde in de jaren 1880 in Nederland in meer uitgewerkte voorstellen voor arbeidsraden en Kamers van Arbeid, die vertegenwoordigende, bemiddelende en adviserende functies in zich zouden verenigen. Volgens de jurist Hendrik Pieter van Heukelom, die onder leiding van Quack promoveerde op het onderwerp, bestond hier vanaf 1887 een verhoogde aandacht voor in het publieke debat.²⁴ In dit jaar werden in België op voorstel van de liberale leider Walthère Frère-Orban lokale Werk- en Nijverheidsraden opgericht, die een bemiddelende en adviserende functie hadden.²⁵ In Nederland was het de advocaat en liberaal Kamerlid Abraham Levy die in zijn brochure *Arbeidsraden* (1887) een pleidooi hield voor instelling van arbeidsraden als permanente commissies van enquête. Deze uit werkgevers en arbeiders samengestelde raden zouden de overheid gevraagd en ongevraagd van advies moeten dienen over arbeidsaangelegenheden. Hij stelde echter wel dat hun activiteiten slechts van economische, en niet van politieke aard moesten zijn:

Arbeidsparlementen in het leven te roepen, ware een achteruitgang en een verbastering. De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk, en er is recht noch reden om aan een deel van dat volk eene afzonderlijke Vertegenwoordiging toe te kennen.

Iets anders was echter de vestiging van een ‘Staatsorgaan [...] dat bij machte is regelmatig en bevoegdlijk van advies te dienen’.²⁶

22 T.J. Boschloo, *De productiemaatschappij. Liberalisme, economische wetenschap en het vraagstuk der armoede in Nederland 1800-1875* (Hilversum 1989) 217.

23 Deze zijn in de beschrijving van het congres helaas niet nader gespecificeerd. Berend Bymholt, *Geschiedenis der arbeidersbeweging in Nederland. Herdruk van de editie van 1894 met een nieuw register en een biografische schets. Deel 1* (Amsterdam 1976) 228.

24 H.P. van Heukelom, *Arbeidsraden* (Amsterdam 1892) 228.

25 Chlepner, *Cent Ans*, 210, 222.

26 J.A. Levy, *Arbeidsraden. Geschriften over sociale vragen, uitgegeven van wege de Liberale Unie, nr. 3* (Nijmegen 1887) 15.

Onder socialisten was de idee van aparte groepsvertegenwoordiging voor arbeiders, naast de veel geuite eis van invoering van algemeen kiesrecht, niettemin blijven leven. C.J. van Raaij van de revolutionair-socialistische Sociaal-Democratische Bond (SDB) pleitte tijdens een mars voor algemeen kiesrecht in 1885 voor de instelling van een ‘arbeidersparlement’ naast de Tweede Kamer. Volgens hem vertegenwoordigden arbeiders het Nederlandse volk beter dan de ‘heeren’ in het parlement.²⁷ Ook het latere Kamerlid voor de meer reformistische Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) Henri van Kol pleitte in zijn brochure *Socialisme en Vrijheid* (1893) voor de instelling van een ‘chambre économique’ naast een ‘chambre politique’ in een toekomstige socialistische staat.²⁸ Waar de eerste zou worden gekozen door arbeiders en, onder leiding van deskundigen, productie en consumptie zou reguleren, zou de laatste worden gekozen door alle burgers en verdeeld worden in raden van experts. Zo stond bij de socialisten de eis tot aansluiting bij de bestaande politieke orde naast het streven naar de oprichting van eigen organisaties, zoals coöperaties, en pleidooien voor afzonderlijke werkliedenrepresentatie.²⁹

Kuyper pleitte in antirevolutionaire kring echter voor de instelling van arbeidsraden als een vorm van corporatieve, organische vertegenwoordiging van arbeiders. In *De Standaard* en zijn brochure *Handenarbeid* (1889) stelde hij Kamers van Arbeid voor als oplossing voor de sociale kwestie in een naar het beginsel van soevereiniteit in eigen kring te hervormen staat en maatschappij. Volgens Kuyper was de overheid niet zelf gerechtigd om in te grijpen in het sociaal-economisch leven, maar kon zij arbeiders, naast het parlement, wel vertegenwoordigende organen verschaffen:

Want wel representeeren de Staten-Generaal het volk als één kring gedacht, maar niet de *onderscheidene*, en met elkaar in botsing geraakte kringen van het *Kapitaal* en den *Arbeid*, elk in juiste verhouding. Daarom drongen we steeds aan op organisatie van den *Arbeid* op staatsrechtelijken voet.³⁰

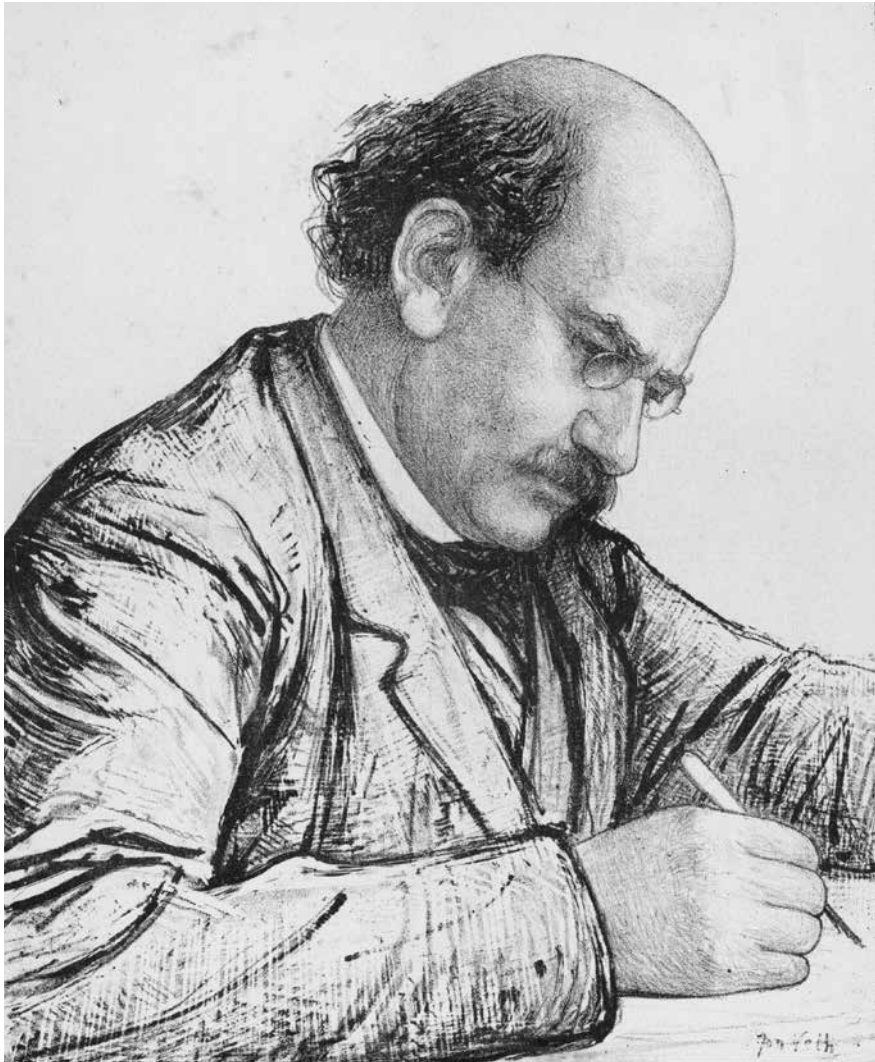
Kamers of Raden van Arbeid zouden per industrietak enkele tienduizenden arbeiders moeten vertegenwoordigen en als tegenhangers van de Kamers van Koophandel de regering adviseren over een Wetboek van Arbeid. Uiteindelijk zou er een landelijke Kamer van Arbeid moeten komen, die een stem zou hebben in een op basis van belangen gereorganiseerde corporatieve Eerste Kamer. De instelling van Kamers van Arbeid werd een programmapunt van de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) en ook de antirevolutionaire vakvereniging

27 Ernest Hueting, Frits de Jong en Rob Neij, *Troelstra en het model van de nieuwe staat* (Assen 1980) 9.

28 Rienzi (pseud. Henri van Kol), *Socialisme en Vrijheid* (Amsterdam 1893).

29 Dennis Bos, *Waarachtige Volksvrienden. De vroege socialistische beweging in Amsterdam 1848-1894* (Amsterdam 2001) 346-347.

30 Cursief van de oorspronkelijke auteur. Abraham Kuyper, *Handenarbeid* (Amsterdam 1889) 14-15.



▲
Progressief-liberaal journalist en Kamerlid Arnold Kerdyk pleitte rond 1890 in lezingen en artikelen voor het instellen van gekozen arbeidsraden met bemiddelende en adviserende functies.
Tekening door Jan Veth.
Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam.

Patrimonium sprak zijn steun uit voor het voorstel voor de Kamers van Arbeid.³¹ In zijn openingsrede voor het Christelijk Sociaal Congres van 1891 verwees Kuiper naar buitenlandse corporatieve denkers als Von Ketteler en Frédéric Le Play en naar de encycliek *Rerum Novarum* van paus Leo XIII. Hij pleitte wederom voor de wettelijke vertegenwoordiging van de belangen van arbeiders.³² Waar Kuiper echter alleen arbeiders vertegenwoordigende Kamers met publiekrechtelijke bevoegdheden ter regulering van arbeidsomstandigheden wenste, zagen andere aanwezigen meer in Kamers waarin arbeiders en werkgevers gezamenlijk vertegenwoordigd zouden zijn, met slechts adviesbevoegdheden. Uiteindelijk stemde het Congres in met deze laatste, door Alexander en diens zoon Witius Hendrik de Savornin Lohman voorgestane gematigde lijn.³³

In progressief-liberale kring bleven representatieve arbeidsraden bepleit worden als instrument tot bemiddeling, verzoening, en advies. Van Marken schreef in 1888 een brochure waarin werd gepleit voor evenredig door arbeiders en werkgevers gekozen scheidsgerichten.³⁴ Arnold Kerdijk, journalist, lid van het Comité ter Bespreking van de Sociale Kwestie en progressief-liberaal Kamerlid, ijverde in lezingen en in artikelen in zijn tijdschrift *Sociaal Weekblad* voor het instellen van verzoeningsraden voor belangengeschillen en arbeidsraden voor juridische geschillen.³⁵ De arbeidsraden zouden naast bemiddelen bij geschillen ook de overheid op alle niveaus moeten adviseren over de belangen van arbeiders en zo de verhoudingen tussen arbeiders en werkgevers bevorderen:

Den arbeid [is] de hem toekomende plaats in de schatting van het staatsbestuur en van den wetgever tot dusver [...] onthouden. Hoe weinig aandacht hebben het staatsbestuur en de wetgever totnu toe gewijd aan de speciale belangen van den arbeid en aan de botsingen, die uit de dikwijls tegenstrijdige belangen van arbeid en kapitaal kunnen voortvloeien!³⁶

De tegengestelde belangen van werkgevers waren daarentegen wel vertegenwoordigd in de Kamers van Koophandel. Het liefst zag Kerdijk dan ook, behalve bij geschillenbemiddeling, arbeidsraden bestaande uit 'vertegenwoordigers van den arbeid alléén'.³⁷

31 *Ons Program* (Amsterdam 1900) 16-17; Hagoort, *Beginsel*, 15-18.

32 Abraham Kuiper, *Het sociale vraagstuk en de christelijke religie. Rede ter opening van het Sociaal-Congres op 9 November 1891* (Amsterdam 1892) 18.

33 W.H. de Savornin Lohman Az., *Kamers van Arbeid. Sociaal Congres; Sectie III. Punt 2* (Amsterdam 1891).

34 J.C. van Marken, *Uit 'De Fabrieksbode'. De sociaal-democratie – scheidsgerichten. Kapitaal en arbeid* (Haarlem 1888).

35 Arnold Kerdijk (ed.), 'Uit alle landen', *Sociaal Weekblad* 1:31 (30 juli 1887) 255-257.

36 Idem, 'Arbeidsraden en hun taak', *Sociaal Weekblad* 5:51 (19 december 1891) 457-460.

37 *Ibidem*.

Van verschillende zijden werden in het publieke debat dus pleidooien gehouden voor nieuwe vormen van vertegenwoordiging van functionele, deel- of groepsbelangen. Deze convergeerden tot voorstellen voor Kamers van Arbeid en arbeidsraden, die vanaf het einde van de jaren 1880 ingang vonden in het parlementaire debat in de Tweede Kamer. Zoals hierna echter beargumenteerd zal worden vonden tezelfdertijd op lokaal niveau ook experimenten plaats met vertegenwoordigende organen, die een bemiddelings- en adviesfunctie probeerden te vervullen. Hoewel deze in de historiografie tot nu slechts kort benoemd zijn, vormden zij een laboratorium waar abstracte overwegingen over vorm en inrichting van vertegenwoordiging in de praktijk konden worden gebracht. Zij oefenden bovendien druk uit op de wetgever om de Kamers van Arbeid van een wettelijk kader te voorzien.³⁸

De particuliere arbeidsraden

In de jaren 1890 kwamen in verschillende plaatsen in Nederland particuliere arbeidsraden tot stand. Deze werden alle opgericht door consortia van lokale werkgevers- en arbeidersvakverenigingen. Soms waren dit lokale afdelingen van landelijke organisaties, zoals de Maatschappij tot Bevordering der Bouwkunst. In Amsterdam ging aan de oprichting een publieke prijsvraag over de wenselijkheid van een arbeidsraad vooraf, en in Dordrecht lezingen van de progressief-liberaal Kerdijk en de jurist F.N. Sickenga over buitenlandse arbeidsraden.³⁹ In bijvoorbeeld Den Haag, Haarlem, Leiden, Dordrecht en Amsterdam stonden veelal het progressief-liberale ANVV en vakverenigingen uit de bouwnijverheid aan de basis van een arbeidsraad. In bijvoorbeeld Bolsward, Franeker, Zutphen en Baflo was dit het antirevolutionaire Patrimonium, evenals het ANVV voorstander van Kamers van Arbeid.⁴⁰ Het

38 Dit onderzoek is grotendeels gebaseerd op archiefwerk. De enige verwijzingen naar de particuliere arbeidsraden die mij bekend zijn staan in het artikel van Helderman, die zich baseert op Hagoort, *Beginsel*. Helderman, 'Kamers van Arbeid', 84; Hagoort, *Beginsel*, 19.

39 Stadsarchief Amsterdam (SA), Archief Particuliere Arbeidsraad (APA), inv.nr. 357.7, Eerste bijeenkomst, 27 oktober 1892; Erfgoedcentrum DiEP Dordrecht (DiEP), Archief Particuliere Arbeidsraad (APA), inv.nr. 197.1, Notulen, 13 april 1894.

40 DiEP, APA, inv.nr. 197.38, Eerste Jaarverslag Arbeidsraad Leiden, 24 januari 1896; inv.nr. 197.37, Jaarverslag 1894 Arbeidsraad Haarlem; inv.nr. 197.1, Bestuursvergadering, 20 november 1894; SA, APA, inv.nr. 357.7, Bespreking statuten, 12 januari 1893; 'Weder een goed bericht', *Sociaal Weekblad* 6:7 (13 februari 1892) 59; 'Weder een welkome proefneming', *Sociaal Weekblad* 6:18 (30 april 1892) 166; Van Heukelom, *Arbeidsraden*, 244-246; DiEP, APA, inv.nr. 197.39, Tweede Jaarverslag Arbeidsraad Zutphen; Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme (HDNP), Archief J. van der Molen Tzn. (AMT), inv.nr. 179.8, 'Oprichtingsvergadering', 29 maart 1895.

voorzitterschap viel over het algemeen ten deel aan een notabele, zoals in 1891 in Den Haag aan de ondernemer F. H. van Malsen en in Amsterdam aan Constantijn Muysken, voorzitter van de Maatschappij tot Bevordering der Bouwkunst. In Leiden was het progressief-liberale Kamerlid Hendrik Drucker voorzitter van de arbeidsraad.⁴¹ In zekere mate kwam het initiatief tot het opzetten van particuliere arbeidsraden dus voort uit progressief-liberale en antirevolutionaire kring. De doelen van de arbeidsraden waren, zo vermeldde de reglementen, het ‘behartigen van de belangen van allen die actief zijn in de bouwnijverheid’, het ‘bevorderen van een goede verstandhouding tussen werkgevers en arbeiders’, of het ‘door samenwerking van patroons en arbeiders behartigen van de morele en materiële belangen van allen die betrokken zijn in de katoenindustrie’.⁴² In de grotere plaatsen zeiden de particuliere arbeidsraden – veelal na discussie – meestal slechts de bouwnijverheid te vertegenwoordigen, terwijl zij in de kleine plaatsen vertegenwoordiging van alle lokale arbeiders en werkgevers claimden. In Enschede vertegenwoordigde de arbeidsraad de katoenindustrie. In Dordrecht werd echter ook na oprichting nog gediscussieerd over de vraag of de raad alleen Dordtse vaklieden en werkgevers in de bouwnijverheid moest vertegenwoordigen, of ook zij die van buiten kwamen.⁴³ In totaal werden er voor zover bekend elf arbeidsraden opgericht; van vier is het lot onduidelijk en drie pogingen mislukten.⁴⁴

De taken die de particuliere arbeidsraden zichzelf stelden, waren geschillenbemiddeling, het verzamelen van informatie over lokale arbeidsomstandigheden, en advisering van de lokale en landelijke overheid over arbeidsaangelegenheden. Diverse arbeidsraden wierpen zich expliciet op als experimentele Kamers van Arbeid, waarvoor voorstellen tot oprichting sinds eind jaren 1880 in de Tweede Kamer besproken werden en waarvoor vanaf 1892 progressief-liberale en antirevolutionaire wetsvoorstellen ingediend waren. Zo benadrukte de secretaris van de Amsterdamse raad C. A. Elias – die eerder had gepubliceerd over buitenlandse arbeidsraden – tijdens

41 DiEP, APA, inv.nr. 197.38, Eerste Jaarverslag Arbeidsraad Leiden, 1896.

42 SA, APA, inv.nr. 357.3, Statuten; Van Heukelom, *Arbeidsraden*, 245-246; DiEP, APA, inv.nr. 197.6, Reglement; Statuten Arbeidsraad Enschede, 3 januari 1895; <http://www.geheugenvannederland.nl/?/nl/items/IISG01:ADV10574428> (geraadpleegd 12 februari 2013).

43 DiEP, APA, inv.nr. 197.1, Notulen, 9 november 1894.

44 Naast de tien genoemde was er een arbeidsraad in Nijmegen. De overige vier betreffen de raden in Kampen, Den Helder, Apeldoorn en Arnhem,

waarnaar verwijzingen gevonden kunnen worden in de jaarverslagen van andere raden. In Utrecht, Rotterdam en Middelburg mislukten oprichtingspogingen. ‘Ingezonden stukken’, *De Gelderlander* 10 mei 1896; *Utrechtsch Nieuwsblad* 23 februari, 1 maart, 19 maart, 21 november 1895; Utrechts Archief, Archief Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel, inv. nr. 712-8.48, Conceptreglement; ‘Arbeidsraad te Middelburg’, *Sociaal Weekblad* 10:4 (25 januari 1896) 31.

de oprichtingsvergadering de noodzaak om ‘de regeering de weg te wijzen’.⁴⁵ In Dordrecht werd gesteld dat een particuliere arbeidsraad de regering de ‘kracht en ervaring’ zou geven een wet te maken. In Enschede zou de arbeidsraad ophouden te bestaan ‘zoodra er van regeeringswege eene kamer van arbeid is of wordt ingevoerd’. De raden in Franeker en Baflo noemden zichzelf reeds Kamer van Arbeid.⁴⁶

Meestal was een particuliere arbeidsraad georganiseerd als een jaarlijkse vergadering van afgevaardigden van verschillende lidverenigingen. Deze had een gekozen bestuur bestaande uit een tiental leden dat veelal zelf te boek stond als de arbeidsraad en maandelijks bijeenkwam. Dit bestuur bestond evenredig uit arbeiders en werkgevers, die bijna overal ook gezamenlijk vergaderden. Soms had een bestuur een juridisch adviseur, zoals in Haarlem het progressief-liberale Kamerlid Hubert de Kanter.⁴⁷ De wijze van verkiezing verschilde: waar in sommige particuliere arbeidsraden lidverenigingen hun eigen afgevaardigden benoemden, werden voor andere verkiezingen gehouden, waarvoor arbeiders en werkgevers apart, dan wel gezamenlijk bijeen kwamen. In Dordrecht kon geen overeenstemming bereikt worden, waarna voor een gemengd systeem van directe benoeming (door arbeidersvakverenigingen) en verkiezing (door de gezamenlijke werkgevers) werd gekozen.⁴⁸ Vrouwen waren alleen formeel uitgesloten in Bolsward en Franeker. Uit de Dordtse archieven blijkt ook dat er tussen arbeiders en werkgevers gediscussieerd werd over de vraag of leden van de arbeidsraad als onafhankelijke vertegenwoordigers of als gemandateerden van hun vereniging moesten worden beschouwd.⁴⁹ Tussen de verschillende arbeidsraden vond een levendige uitwisseling van reglementen en jaarverslagen plaats. Dit materiaal werd verzameld door Van Heukelom, die enige tijd juridisch adviseur was van de arbeidsraad in Den Haag en in 1895 een artikel over de arbeidsraden publiceerde in het progressief-liberale maandblad *Vragen des Tijds*.⁵⁰

De particuliere arbeidsraden oefenden de hun zichzelf gestelde taken op verschillende wijzen uit. In Den Haag stelde de arbeidsraad samen met werkgevers- en vakverenigingen een loontabel op, waar 3500 exemplaren van werden verspreid – een initiatief dat navolging vond in andere steden.⁵¹ Verschillende raden ondernamen projecten als het ontwerpen van

45 C.A. Elias, ‘Arbeidsraden’, *Algemeen Handelsblad* 25-27 november 1891; SA, APA, inv.nr. 357.7, Eerste bijeenkomst, 27 oktober 1892.

46 DiEP, APA, inv.nr. 197.1, Bestuursvergadering, 7 mei 1894; Statuten Arbeidsraad Enschede, 1895; Van Heukelom, *Arbeidsraden*, 245; Hagoort, *Beginsel*, 23.

47 DiEP, APA, inv.nr. 197.37, Jaarverslag 1895 Arbeidsraad Haarlem.

48 DiEP, APA, inv.nr. 197.1, Notulen, 7 september 1894.

49 *Ibidem*, Notulen, 9 november 1894.

50 H.P. van Heukelom, ‘Arbeidsraden in Nederland’, *Vragen des Tijds* 2 (Haarlem 1895) 277-292.

51 SA, APA, inv.nr. 357.4, Jaarverslag 1893; inv.nr. 357.2, Notulen jaarvergadering, 1 februari 1894; DiEP, APA, inv.nr. 197.32, Jaarverslag 1894/1895.

leercontracten en het aansporen van werkgevers tot het verzekeren van hun werknemers. Geschillenbemiddeling bleek echter een lastig te vervullen taak: het aantal binnenkomende klachten werd gezien als laag en vooral van individuele aard.⁵² Onenigheid over de effectiviteit van de arbeidsraden leidde in sommige plaatsen tot conflicten. Zo verlieten in Amsterdam vijf arbeidersvakverenigingen de raad, vanwege de volgens hen te frequente afwezigheid van werkgeversvertegenwoordigers en de te behoedzame aanpak van de arbeidsraad. In Dordrecht deed zich een vergelijkbare breuk voor.⁵³

De particuliere arbeidsraden konden als vertegenwoordigers van belanghebbenden daarnaast een zekere mate van eigen deskundigheid claimen, die de lokale overheid zou kunnen gebruiken bij beleidsvorming. Erkenning door gemeenteraden van deze adviesfunctie deed zich in verschillende plaatsen voor. In Dordrecht werden de vergaderingen van de arbeidsraad gehouden in het gemeentehuis. In Bolsward en Baflo was de burgemeester zelf de voorzitter van de arbeidsraad. In Den Haag en Dordrecht deden de arbeidsraden op verzoek van het college van burgemeester en wethouders onderzoek naar werkloosheid en de constructie van een wachtruimte voor dokwerkers. Andersom bewerkstelligde de arbeidsraad in Franeker bij de gemeenteraad met succes een ongevallenverzekering voor gemeentewerkers. De Dordtse arbeidsraad rapporteerde op verzoek van het ministerie van Waterstaat, Handel en Nijverheid over lokale sociale zekerheidsinstellingen. In Amsterdam nam de voorzitter van de arbeidsraad plaats in een gemeentelijke commissie over werkloosheid en deed de arbeidsraad hierover verschillende aanbevelingen.⁵⁴ Overigens gaven de arbeidsraden in hun jaarverslagen zelf blijk van gemengde gevoelens over hun resultaten.

Met de oprichting van meer arbeidsraden nam de onderlinge samenwerking gestaag toe. Deze was tot stand gekomen bij het opstellen van de loontabellen, om vervolgd te worden bij de verzending van gezamenlijke petitie naar verschillende overheden. De arbeidsraden in Den Haag en Amsterdam stuurden in 1893 een petitie naar het ministerie van Oorlog over het minimumloon en de maximale werktijden bij bouwprojecten van de genie. De arbeidsraden in Dordrecht en Haarlem verzonden petitie voor

52 DiEP, APA, inv.nr. 197.36, Verslag werkzaamheden Arbeidsraad, 27 december 1894.

53 SA, APA, inv.nr. 357.2, Notulen jaarvergadering, 1 februari 1894; DiEP, APA, inv.nr. 197.32, Verslag Arbeidsraad Dordrecht 1896.

54 DiEP, APA, inv.nr. 197.32, Verslag Arbeidsraad Dordrecht 1894/1895; Hagoort, *Beginsel*, 23; HNDP, AMT, inv.nr. 179.8, 'Oprichtingsvergadering', 29 maart 1895; SA, APA, inv.nr. 357.4, Jaarverslag Arbeidsraad 1893; DiEP, APA, inv.nr. 197.32, Verslag Arbeidsraad Dordrecht 1896; Van Heukelom, 'Arbeidsraden', 286; DiEP, APA, inv.nr. 197.32, Verslag Arbeidsraad Dordrecht 1896; SA, APA, inv. nr. 357.1, Notulen, 3 augustus 1896.

Afdruk.

AMSTERDAM,
's-GRAVENHAGE, } 17 Februari 1896.

Aan
de Tweede Kamer der Staten-Generaal

De ondergeteekenden C. MULSKEN en F. H. VAN MAISEN, Voorzitters van de Particuliere Arbeidsraden te Amsterdam en 's-Gravenhage, met den mede-ondergeteekende Mr. C. A. ELIAS als Secretaris, door de Particuliere Arbeidsraden en Kamers van Arbeid te Amsterdam, Bolsward, Dordrecht, Franeker, 's-Gravenhage, Haarlem, Leiden en Zutphen uitgenoodigd ¹⁾ om zaken voor deze colleges van algemeen belang te behandelen, hebben naar aanleiding der bemerkingen van hen ontvangen betreffende het wetsontwerp tot de oprichting van Kamers van Arbeid te vorigen jare door H. M. de Koningin-Weduwe, Regentesse van het Koninkrijk der Nederlanden, bij Uwe Vergadering ingediend, de eer het volgende te uwer kennis te brengen. Zij spreken daarbij den wensch uit, dat door u hiervan kennis zal worden genomen en dat dit moge medewerken tot het verkrijgen van een wet op de Kamers van Arbeid, die de van die lichamen geoessterde verwachtingen, zal kunnen verwezenlijken.

Algemeen werd het verlangen te kennen gegeven, dat spoedig tot de oprichting van Kamers van Arbeid van regeeringswege mocht worden overgegaan. Het particuliere initiatief heeft weliswaar getracht in de algemeen erkende leente te voorzien, maar juist door dit streven is duidelijk geworden hoezeer een wettelijke grondslag in deze noodzakelijk is, om inderdaad dien invloed en dat vertrouwen te verkrijgen, dat onmisbaar is om de Kamers van Arbeid of Arbeidsraden aan hunne taak te doen beantwoorden. Een goede regeling toch van een algemeen actief en passief kiesrecht zonder de wet is voor deze instellingen niet wel mogelijk, terwijl haar ook maar al te vaak het recht van optreden door partijen ontzegd wordt, op grond dat men aan eenige particulieren maar niet kan toelaten zich in particuliere verhoudingen te mengen.

¹⁾ De heer Prof. Mr. H. L. DRUKER, die mede werd uitgenoodigd, maakte zich als lid der Tweede Kamer van ondertekening te moeten onthouden.



De Commissie van Voorzitters van Arbeidsraden, een overkoepelend orgaan van de verschillende particuliere arbeidsraden die in de jaren 1890 werden opgericht, stuurde in 1896 een petitie naar de Tweede Kamer waarin de wens werd uitgedrukt tot een spoedige regeling van een Wet op de Kamers van Arbeid te komen.

Petitie particuliere arbeidsraden, 17 februari 1896.
Erfgoedcentrum DiEP, Dordrecht, Archief Particuliere Arbeidsraad.

langere oplevertijden bij bouwprojecten naar colleges van burgemeester en wethouders en verzochten de andere raden een zelfde petitie te sturen naar alle ministeries, provinciebesturen, gemeenteraden en waterschappen.⁵⁵ Na een bijeenkomst van afgevaardigden van arbeidsraden uit verschillende steden werd in 1894 bovendien een overkoepelende ‘Commissie van Voorzitters van Arbeidsraden’ opgericht, die de gezamenlijke belangen van de raden moest vertegenwoordigen. Onder meer Van Malsen, Muysken en Drucker namen hieraan deel.⁵⁶ Ook deze Commissie verzond een aantal petities, maar hield zich vanaf 1895 vooral bezig met het lobbyen bij de regering en Tweede Kamer voor aanneming van een wetsvoorstel voor Kamers van Arbeid. Daarna ontstond onenigheid over de Commissie: een deel van de arbeidsraden vond haar te veel overheerst door de raden in de grote steden en wenste een meer gestructureerd orgaan met statuten.⁵⁷ Met het argument dat de oprichting van Kamers van Arbeid in voorbereiding was, bleef deze hervorming liggen.

Teneinde aan te dringen op de wettelijke instelling van Kamers van Arbeid had de Commissie in 1894 besloten een gesprek van voorzitters Muysken en Van Malsen met minister van Justitie Willem van der Kaay aan te vragen. Toen bleek dat een wetsvoorstel in voorbereiding was, werd een kopie verstuurd naar alle particuliere arbeidsraden, met het verzoek om een petitie op te stellen voor de Tweede Kamer. Verschillende arbeidsraden belegden vergaderingen en openbare bijeenkomsten naar aanleiding van het wetsvoorstel. In de gezamenlijke petitie werd de wens tot spoedige oprichting van Kamers van Arbeid uitgesproken. Ook werd de noodzaak benadrukt om tot een goede regeling van het kiesrecht te komen.⁵⁸ Voorgesteld werd dat er Kamers opgezet zouden kunnen worden op initiatief van belanghebbenden, dat ze geschillen zouden kunnen beslechten en dat de voorzitter door de koningin benoemd zou worden. Op haar beurt informeerde het ministerie van Justitie onder meer bij de arbeidsraad in Dordrecht naar haar statuten en naar hoe ‘de vertegenwoordiging van arbeiders en patroons in deze Gemeente plaatsvindt’.⁵⁹ In het herziene wetsvoorstel van de regering waren verschillende suggesties van de arbeidsraden verwerkt. Ook hierop reageerde de Commissie met een petitie, waarin de gedane aanpassingen werden

55 SA, APA, inv. nr. 357.1, Notulen, 6 juli 1893; DiEP, APA, inv.nr. 197.32, Verslag Arbeidsraad Dordrecht 1894/1895; inv.nr. 197.37, Jaarverslag 1895 Arbeidsraad Haarlem.

56 SA, APA, inv.nr. 357. 5, Brief arbeidsraad Haarlem, 12 mei 1896.

57 *Ibidem*.

58 SA, APA, inv.nr. 357.1, Notulen, 11 juni 1895; DiEP, APA, inv.nr. 197.30, Brief C.A. Elias, 15 oktober 1895; DiEP, APA, inv.nr. 197.37, Jaarverslag 1895 Arbeidsraad Haarlem; inv.nr. 197.36, Verslag Arbeidsraad 's-Gravenhage 1895; DiEP, APA, inv. nr. 197.30, Petitie particuliere arbeidsraden, 17 februari 1896.

59 DiEP, APA, inv.nr. 197.30, Brief college burgemeester en wethouders Dordrecht, 19 mei 1896.

toegejuicht maar tegelijk tot spoed werd gemaand omdat de trage voortgang van het wetgevingsproces een negatieve invloed op de arbeidsraden begon te hebben.⁶⁰

Het regeringsvoorstel voor de Wet op de Kamers van Arbeid werd door de Tweede Kamer aangenomen in 1897. Tijdens de implementatiefase van de wet stuurde het ministerie van Waterstaat, Handel en Nijverheid nog een brief naar alle arbeidsraden, met vragen over vertegenwoordiging, personele invulling en behoefte aan een Kamer van Arbeid in de gemeente. Ook stuurde de regering een enquête aan hen met vragen over hun samenstelling en taak, ten behoeve van de Wereldtentoonstelling in 1900 te Parijs.⁶¹ De Wet op de Kamers van Arbeid werd van kracht op 1 februari 1898. De jaarverslagen van de particuliere arbeidsraden in Amsterdam en Dordrecht uit dat jaar laten een sterk afgenomen activiteit zien, en het jaar daarop werden beide raden opgeheven.

Het publieke debat over functioneel-vertegenwoordigende lichamen in de samenleving had dus ingang gevonden in het parlementaire debat in de Tweede Kamer en ook de arbeidsraden waren niet onopgemerkt gebleven. Vanaf de late jaren 1880 was in het parlement gedebatteerd over Kamers van Arbeid als organen waarin belanghebbenden rechtstreeks vertegenwoordigd zouden worden, waarbij ook werd verwezen naar buitenlandse voorbeelden. Het statelijk karakter van dit nieuwe instituut als representatief overheidsadviesorgaan kwam daarbij meer centraal te staan: de Kamers zouden een openbaar lichaam worden dat gekozen werd via evenredige vertegenwoordiging. De organisatie van het instituut en de afbakening van de kieskring leidden niettemin tot gepolitiseerde discussies, waar verschillende noties over de juiste vorm van vertegenwoordiging van groepen (arbeiders, werkgevers) in de samenleving aan ten grondslag lagen. Ook raakte de discussie over de Kamers van Arbeid nu aan die over het vrouwenkiesrecht.

De Tweede Kamer

De vroegste verwijzing naar de term Kamers van Arbeid in het debat in de Tweede Kamer kan gevonden worden in de bespreking van het vooronderzoek voor de parlementaire enquête ‘naar den toestand van fabrieken en werkplaatsen’ uit 1886 – het eerste grootschalige onderzoek naar arbeidsomstandigheden in de Nederlandse industrie en nijverheid. In een van de onderzoeksafdelingen was voorgesteld Kamers van Arbeid in te stellen:

60 SA, APA, inv.nr. 357.10, Petitione particuliere arbeidsraden, 23 december 1896.

61 DiEP, APA, inv.nr. 197.30, Brief Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 15 oktober

1897; SA, APA, inv.nr. 357.5, Brief Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 15 oktober

1897; SA, APA, inv.nr. 357.4, Jaarverslag 1897/1898; DiEP, APA, inv.nr. 197.10, Enquêteformulier.

Zoodanige Kamers zouden zijn te verkiezen door de werklieden zelf, en wel volgens een proportioneel kiesstelsel, ter wille der vertegenwoordiging van verschillende groepen. Uit het volk voortgekomen, zouden zij bij het volk meer vertrouwen genieten dan eenige parlementaire of Staatscommissie.⁶²

Zij zouden de regering van advies kunnen dienen en arbeiders een gelegenheid geven tot conflictbemiddeling. Vanwege de ‘lichtelijk staatkundigen invloed’ die zulke Kamers van Arbeid zouden kunnen krijgen, wilde een meerderheid van de Kamer echter liever de ruimte laten aan particuliere initiatieven.⁶³

In de jaren hierna waren het veelal progressief-liberale en antirevolutionaire Tweede Kamerleden die het onderwerp agendeerden. Het liberale Kamerlid Antoine Farncombe Sanders vroeg in 1888 de minister van Justitie Gustave Ruijs van Beerenbroek van het confessionele kabinet-Mackay na te gaan ‘in hoever men kan komen tot de oprichting van Kamers van Arbeid’. Deze wilde echter liever de instelling van een staatscommissie voor sociale wetgeving afwachten.⁶⁴ De liberaal Herman Verniers van der Loeff merkte enige maanden later in de Kamer op dat de oprichting van Kamers van Arbeid vooral door antirevolutionaire Kamerleden was geagendeerd en vroeg de regering in hoeverre de instelling van een ‘organisatie van de arbeidende klassen op staatsrechtelijk terrein’ in de maak was. Het antirevolutionaire Kamerlid Alexander de Savornin Lohman viel hem bij met het voorstel Kamers van Arbeid op te richten als corporaties waarin arbeiders en werkgevers zouden samenkomen. De regering zou dan beschikken over een ‘orgaan, waarmee zij voortdurend in onderhandeling kan treden’:

Daaraan hebben zij oneindig meer dan aan het algemeen stemrecht. [...] De arbeider zal dan uit zijn medearbeiders degenen kiezen, die verstand hebben van den arbeid.⁶⁵

Via evenredige vertegenwoordiging konden de verschillende belangen en kringen worden vertegenwoordigd. De katholieke voorman Herman Schaepman en de progressief-liberaal Bernardus Heldt, de voormalige voorzitter van het ANWV, steunden dit voorstel, maar SDB-leider Ferdinand Domela Nieuwenhuis wees het af. Volgens hem werd ‘in arbeiderskringen [...] in den regel of gelachen met deze wet of er eenvoudig de schouders over opgehaald’. Minister Ruijs van Beerenbroek vond het te vroeg

62 Het is niet duidelijk wie dit voorstelde.
Handelingen Staten-Generaal, Bijlagen Tweede Kamer 1886-1887, 26.1. 2.

63 *Ibidem*.

64 Het betreft hier Gustave Ruijs van Beerenbroek.
In 1895 werd de familienaam gewijzigd naar

Ruijs de Beerenbrouck. Hij was de vader van de latere minister-president Charles Ruijs de Beerenbrouck. *Handelingen Staten-Generaal*, Bijlagen Tweede Kamer, Verslag 1888-1889, 532, 551.

65 *Ibidem*, 843, 851.

voor wetgeving.⁶⁶ Tot de jaren negentig zouden door liberalen en antirevolutionairen nog enige malen voorstellen voor Kamers van Arbeid gedaan worden in de Tweede Kamer – Lohman noemde hen een ‘orgaan [...] waardoor [de arbeiders, AV] in verbinding staan met de Regering’ – maar zonder gevolg.⁶⁷

Het in 1891 aantredende liberale kabinet-Van Tienhoven-Tak van Poortvliet gaf in zijn regeringsverklaring echter aan sociale wetgeving voor te bereiden en benoemde hiertoe de jurist en secretaris van de Nederlandsche Werkgeversbond A.F. van Leijden als rapporteur over dergelijke wetten in andere landen. Ook de oprichting van Kamers van Arbeid zou overwogen worden.⁶⁸ Ongebruikelijk voor die tijd diende het progressief-liberale Kamerlid Hendrik Pyttersen Tzn. echter voortijds, in april 1892, een eigen wetsvoorstel voor Kamers van Arbeid en Nijverheid in. Hij beoogde hiermee:

Een instelling, die aan den arbeid de gelegenheid moet schenken om zijne billijke grieven op legale wijze kenbaar te maken en geroepen schijnt eene betere verstandhouding tusschen kapitaal en arbeid te bevorderen.

Als voorbeeld wees Pyttersen op de in voorgaande jaren opgezette Werk- en Nijverheidsraden in België, *Councils of Conciliation and Arbitration* in Groot-Brittannië en *Bureaus of Labour Statistics* in de Verenigde Staten. Die hadden volgens hem ‘erkenning van den aanspraak van den arbeid op vertegenwoordiging in de departementen van bestuur’ gemeen. Ook verwees hij naar het publieke debat over het onderwerp in Nederland en de volgens hem verdienstelijke lokale initiatieven met particuliere arbeidsraden. Rechtstreeks gekozen, evenredig samengestelde Kamers van Arbeid, waarvoor ook vrouwen volledig kiesrecht zouden moeten krijgen, zouden een goede verstandhouding tussen arbeiders en werkgevers bevorderen. Volgens de liberaal herinnerden de afdelingen voor bedrijfstakken in zekere zin aan de vroegere gilden.⁶⁹ Vijf dagen later bracht het antirevolutionaire Kamerlid Jan baron Schimmelpenninck van der Oye echter een tweede wetsvoorstel in, dat meer in de door Lohmans op het Christelijk Sociaal Congres voorgestane

66 *Ibidem*, 869, 871.

67 *Handelingen Staten-Generaal*, Bijlagen Tweede Kamer, Verslag 1889-1890, 176.

68 Molenaar, *Arbeidsrecht*, 297; C.W. de Vries, ‘De voorbereiding der sociale wetgeving onder het ministerie Van Tienhoven-Tak van Poortvliet’, *Sociale Voorzorg* (1923) 198-220.

69 Pyttersen was lid geweest van het ‘Comité voor Algemeen Stemrecht’, beschouwd als opvolger van het Comité ter Bespreking van de Sociale

Kwestie, waarin naast diverse progressief-liberalen ook ANVV-voorman Heldt en SDB-leiders Gerhard en Domela Nieuwenhuis hadden gezeten. Siep Stuurman, *Wacht op onze daden. Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat* (Amsterdam 1992) 305; *Handelingen Staten-Generaal*, Bijlagen Tweede Kamer 1891-1892, 151.1-3. Voorstel van wet van den heer Pyttersen, tot instelling van Kamers van Arbeid en Nijverheid, 6-9.

lijn lag, aangezien de Kamers vooral adviesbevoegdheden zouden krijgen. Werkgevers en arbeiders zouden afzonderlijk vergaderen en vrouwen waren in dit voorstel uitgesloten van deelname.⁷⁰ Tenslotte verscheen het rapport-Van Leijden, dat eveneens de instelling van Kamers van Arbeid aanbeval. Buiten de Tweede Kamer keerde Kuyper zich echter tegen beide voorstellen vanwege de vertegenwoordiging van werkgevers.⁷¹

De meerderheid van de parlementaire Commissie van Rapporteurs zag de twee voorstellen niettemin als ‘het toekennen van een Staatsrechtelijk karakter aan eene instelling, die in de kringen der arbeiders vrij algemeen gewenscht wordt’ en gezien de ervaringen in binnen- en buitenland als een proef die voldoende gerechtvaardigd was.⁷² Een minderheid was daarentegen van mening dat arbeiders en werkgevers al alle vrijheid om zich te verenigen hadden. Hieronder bevond zich ook de liberaal Levy, eerder auteur van *Arbeidsraden*, die nu vreesde dat de Kamers van Arbeid zoals voorgesteld door de antirevolutionairen een corporatistische ‘staat in de staat’ zouden creëren:

Tegen dien stap waarschuwt de ondergeteekende met al de kracht die in hem is. Zijns inziens heeft de Vertegenwoordiging tienmaal zich te bedenken alvorens zij het aanzijn schenkt aan een publiekrechtelijk lichaam, dat niet slechts tot allerlei interne misbruiken zich leent, maar ook willig werktuig kan worden van staatkundige desorganisatie.⁷³

Pyttersen en Schimmelpenninck wisten ondanks de steun van de meerderheid echter niet tot overeenstemming te komen, waardoor het voorstel van tafel verdween.

Het volgende, eveneens liberale kabinet, geleid door Joan Röell, kondigde in 1894 via de troonrede aan een nieuw wetsvoorstel voor Kamers van Arbeid in te dienen. De staatscommissie-Rochussen, die sinds 1890 onderzoek had gedaan naar arbeidsomstandigheden, had dit nu ook aanbevolen en zowel de ARP als de Liberale Unie had het in haar verkiezingsprogramma opgenomen. Onder meer de Vereeniging voor Vrouwenkiesrecht riep daarnaast op tot verkiesbaarheid van vrouwen in de op te zetten Kamers van Arbeid.⁷⁴ In oktober 1895 werd het regeringsvoorstel gepresenteerd. Dit volgde grotendeels het ontwerp van de progressief-liberaal Pyttersen: rechtstreeks gekozen, evenredig samengestelde Kamers met

70 *Handelingen Staten-Generaal*, Bijlagen Tweede Kamer, Verslag 1891-1892, 153.1-3. Voorstel van wet van den heer Schimmelpenninck van der Oye, betreffende de oprichting van Kamers van Arbeid.

71 De Vries, ‘Sociale wetgeving’; Hagoort, *Beginsel*, 24-25.

72 *Handelingen Staten-Generaal*, Bijlagen Tweede Kamer, Verslag 1892-1893, 28 en 29.1, 2.

73 *Ibidem*, 16.

74 *Handelingen Staten-Generaal*, Bijlagen Tweede Kamer, Verslag 1895-1896. 88.1-4, 13; Roebroek en Hertogh, *Twee eeuwen*, 85, 111, 138-139; Helderman, *De Kamers van Arbeid 1897-1922*, 32.

afdelingen zouden de belangen van patroons en werklieden bevorderen door te bemiddelen bij geschillen, inlichtingen te verzamelen en als officieel orgaan de regering kunnen adviseren. Ministers Van der Kaay en Van der Sleyden zagen bovendien geen voldoende grond om werkende vrouwen hiervan uit te sluiten. De oprichting van de Kamers van Arbeid werd gezien als ‘een belangrijke stap [...] op het nog weinig betreden gebied der maatschappelijke verhoudingen’.⁷⁵

De parlementaire Commissie van Rapporteurs, onder meer bestaande uit de antirevolutionair De Savornin Lohman en de progressief-liberalen Pyttersen en Heldt, sprak in april 1896 een positief oordeel uit over de plannen. Sommige Kamerleden verzetten zich echter tegen de verkiesbaarheid van vrouwen als ‘invoering van een in ons recht tot nu toe zoo goed als onbekend beginsel’. Anderen – waarschijnlijk Kuyper – gaven de voorkeur aan Kamers met bredere, publiekrechtelijke bevoegdheden.⁷⁶ De SDAP, niet vertegenwoordigd in de Tweede Kamer, sprak zich op een congres uit tegen het wetsvoorstel vanwege de vertegenwoordiging van werkgevers en het gebrek aan bevoegdheden.⁷⁷ Een meerderheid van de Kamercommissie wilde op voorstel van de particuliere arbeidsraden het takenpakket van de Kamers nog uitbreiden met de mogelijkheid om op verzoek van belanghebbenden regelingen voor loon en arbeidsvoorwaarden te ontwerpen. Tenslotte werd aanbevolen rechtstreeks ‘arbeidskamers’ te laten kiezen, waaruit vertegenwoordigers een ‘Algemeene Kamer van Arbeid’ zouden kunnen vormen.⁷⁸

Het definitieve wetsvoorstel werd gepresenteerd in september. Het kabinet stelde nu toch voor aparte Kamers voor individuele bedrijfstakken in te stellen, in plaats van algemene Kamers met afdelingen. Verwijzend naar de praktijk van de arbeidsraden in Amsterdam en Dordrecht wilde het dat werkgevers en arbeiders gezamenlijk zouden vergaderen. De Kamers zouden gekozen worden via evenredige vertegenwoordiging. Vakverenigingen zouden hierin geen stem hebben, maar een toenadering tot de eigen organisaties van arbeiders en werkgevers werd op termijn wel voorzien.⁷⁹ ‘Met voldoening’ werd vernomen dat ‘de meeste leden zich ten aanzien van de verkiesbaarheid en het kiesrecht van vrouwen aan de zijde der Regeering schaarden’. Mannen en vrouwen hadden eigen belangen:

75 *Handelingen Staten-Generaal, Bijlagen Tweede Kamer, Verslag 1895-1896, 2, nr. 88.1-4, 6, 8.*

76 *Ibidem*, 13-14, 18; Helderman, ‘Kamers van Arbeid’, 86.

77 ‘Het congres der sociaal-democratische arbeiderspartij’, *Sociaal Weekblad* 10:6 (18 april 1896) 123-124.

78 *Handelingen Staten-Generaal, Bijlagen Tweede Kamer Verslag 1895-1896, nr. 88.1-4, 14-15.*

79 Hendrik Pyttersen Tzn., *Beknopte handleiding bij de Wet op de Kamers van Arbeid* (Sneek 1897).

Het is billijk beiden invloed te geven op de verkiezing van degenen, die tot behartiging van die belangen worden geroepen, en hen bevoegd te verklaren persoonlijk in de Kamer die taak op zich te nemen.⁸⁰

De Kamers van Arbeid zouden daarmee, als het wetsvoorstel zou worden aangenomen, het eerste openbare lichaam in de moderne Nederlandse geschiedenis worden waarvoor, naast voor een aanzienlijk deel nog van het kiesrecht uitgesloten arbeiders, een groep vrouwen het volledige kiesrecht kreeg. In de politieke geschiedschrijving wordt doorgaans aan dit gegeven voorbijgegaan.⁸¹ De liberale minister van Justitie Van der Kaay betreurde dat de Grondwet sinds 1887 het vrouwenkiesrecht uitsloot, en wenste dit precedent bewust te scheppen. Een kleine minderheid van parlementariërs tekende hier verzet tegen aan. Van der Kaay's optreden werd positief ontvangen door onder meer het feministische tijdschrift *Evolutie*.⁸²

Het Kamerdebat over het wetsvoorstel vond plaats tussen 23 februari en 4 maart 1897. Veel tijd ging op aan de discussie tussen de antirevolutionairen De Savornin Lohman en Kuyper, die drie jaar eerder in verschillende fracties uiteen waren gegaan. Zij gaven hierin blijk van hun eerdere onenigheid over de vorm van vertegenwoordiging die de Kamers moesten aannemen. Kuyper had in lijn met zijn wensen voor een corporatieve herordening van staat en samenleving een door arbeiders alleen gekozen instituut met publiekrechtelijke bevoegdheden gewild, omdat deze 'haar kracht vinde in het machtig denkbeeld van vertegenwoordiging':

Evenals nu de vertegenwoordiging van het volk, uit de individueele kiezers opgekomen, zich groepeerd naar de denkbeelden en richtingen, er zo zoude ook zijn eene andere vertegenwoordiging, die zich niet naar politieke ideeën, maar naar de belangen groepeerd.⁸³

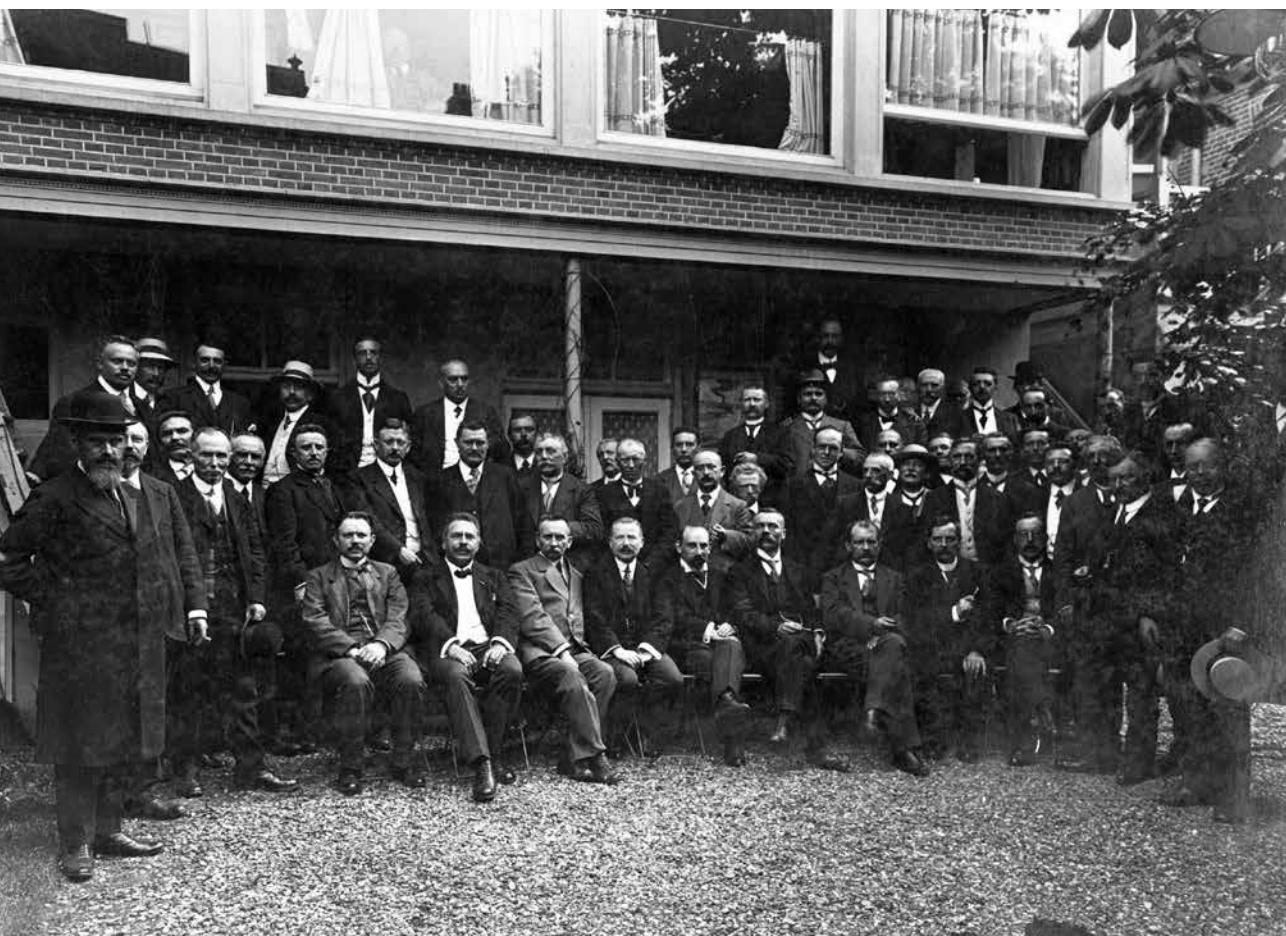
Lohman meende echter dat politieke vertegenwoordiging van arbeiders niet het doel was. Hij zag de Kamers eerder als publieke advieslichamen waar belangenorganisaties wel bij betrokken konden zijn, maar waarin vertegenwoordigers onafhankelijk zouden zijn:

80 *Handelingen Staten-Generaal*, Bijlagen Tweede Kamer 1896-1897, 119.1-5. Oprichting van Kamers van Arbeid. Memorie van Antwoord, 5.

81 Tot dan hadden alleen vrouwen die grond bezaten in het gebied van een waterschap hiervoor actief, en soms passief kiesrecht. De enige studie waarin naar dit feit verwezen wordt, is bij mijn weten Braun, *De prijs van de liefde*, 255-257.

82 *Ibidem*, 256-257.

83 *Handelingen Staten-Generaal*, Tweede Kamer, Verslag 1896-1897, 751.



De Vereeniging van Voorzitters en Secretarissen van Kamers van Arbeid werd opgericht in 1906 nadat premier Kuyper de Kamers had verboden een overkoepelende Bond op te richten. 'Rembrandt' Pers Fotos, Den Haag. Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam.

De Kamers van Arbeid zijn op geenerlei wijze partijvertegenwoordiging; wel veronderstellen zij partijorganisatiën. [...] De leden der Kamers zijn juist onafhankelijk van de partijen, teneinde met elkander te beoordelen, hoe te komen tot een resultaat.⁸⁴

Volgens Lohman vertegenwoordigden de Kamers daarom meer ‘de belangen van den arbeid in het algemeen’.⁸⁵ Van liberale zijde werd er nu weinig geïntervenieerd. Op 11 maart 1897 werd de Wet op de Kamers van Arbeid door de Tweede Kamer aangenomen.

Na een lange periode van publiek en parlementair debat en lokale proefnemingen kende Nederland nu een stelsel van representatieve adviesorganen met ook bemiddelende en enquêtefuncties. Deze zouden, voorlopig zonder tussenkomst van vakorganisaties, direct gekozen worden door arbeiders en werkgevers, waaronder ook vrouwen. Het was, met voorbijgaan aan bezwaren uit socialistische hoek en die van Kuyper, de progressief-liberale en gematigd antirevolutionaire lijn die gevolgd werd. De verwachtingen leken hooggespannen: behalve dat, zoals het heette in de begeleidende tekst bij de nieuwe wet, ‘aan de mannen van den arbeid, aan ondernemers en werklieden’ nu een ‘officieel orgaan’ was gegeven, zouden ‘de gemeenschappelijke vergaderingen en besprekingen van patroons en werklieden wederkeerige belangstelling en wederzijdsch vertrouwen kweken; men zal beide belangen over en weer beeter leeren kennen en begrijpen’.⁸⁶ De Kamers van Arbeid zouden echter al snel moeilijkheden ondervinden bij het in de praktijk brengen van hun vertegenwoordigende en bemiddelende rol.

De Kamers van Arbeid

Na aanneming van de Wet op de Kamers van Arbeid werden in 1898 de eerste dertig Kamers van Arbeid opgericht, gevolgd door enige tientallen in de jaren daarna.⁸⁷ Kenmerkend voor de Kamers waren decentralisatie en vrijwilligheid: om ruimte te laten voor plaatselijke omstandigheden waren haar taken en samenstelling wettelijk vastgelegd, maar kon de inrichting per lokale Kamer verschillen. Zo konden Kamers een of meerdere gemeentes en bedrijven bestrijken en werden zij daar opgericht waar nodig.⁸⁸ De in totaal 112 Kamers die over de jaren door het land werden opgezet vertegenwoordigden in de praktijk vooral arbeiders en werkgevers in het stedelijke midden- en

84 *Ibidem*, 762, 763.

85 *Ibidem*.

86 Wet van 2 mei 1897 tot oprichting van de Kamers van Arbeid. *Staatsblad* nr. 141 (1897) xi.

87 *Verslagen der Kamers van Arbeid over 1899* (Den Haag 1900).

88 Wet op de Kamers van Arbeid van 2 mei 1897, Art. 1.

kleinbedrijf: de bouwnijverheid en de voedsel-, waren- en kledingindustrie. In sommige sectoren, zoals de zwaardere industrie, werden geen Kamers opgericht.⁸⁹ Verkiezingen werden georganiseerd door de gemeente. Actief kiesrecht hadden alle minstens vijftwintig jaar oude mannelijke en vrouwelijke werkgevers en arbeiders van de aangesloten bedrijven. Om verkiesbaar te zijn moest men minimaal dertig jaar zijn. Volgens de secretaris van de Kamer voor de bouwnijverheid in Amsterdam J.H. van Zanten konden de Kamers aanvankelijk op enthousiasme rekenen:

Vele vooraanstaande mannen uit het bedrijfsleven en het vakverenigingswezen [lieten zich] vinden om als lid eener Kamer op te treden. De Kamers vormden ook voor sociaal voelende jonge juristen en economen een aantrekkelijk terrein om zich door middel van het secretariaat op de hoogte te stellen van het praktische economische leven.⁹⁰

De kosten voor de Kamers en hun verkiezing kwamen voor rekening van de staat en de gemeentes, die ook in vergaderlokalen moesten voorzien.

Relatief kort na hun instelling daalde de opkomst voor verkiezingen voor de Kamers van Arbeid echter. In 1898 ging nog 37 procent van de stemgerechtigde arbeiders en 39 procent van de stemgerechtigde werkgevers stemmen. Elf jaar later waren de percentages gedaald tot 13 respectievelijk 7 procent.⁹¹ In 1909 waren 24 Kamers al weer opgeheven. Drie contemporaine bronnen noemen als verklaring voor deze ‘uiterst geringe belangstelling’ voor de Kamers hun ‘geringe gezag’, ‘machteloosheid’, en de ‘geringe beteekenis’ van hun prestaties.⁹² Geschillen die ter bemiddeling bij de Kamers binnenkwamen, betroffen bijna altijd individuele rechtsgeschillen over loon of ontslag en geen belangengeschillen op grotere schaal, zoals stakingen of uitsluitingen. Waar deze voorkwamen, werd de hulp van de Kamers vaak niet ingeroepen. Deze impopulariteit werd geweten aan het ontbreken van verschijningsplicht voor de betrokkenen en de niet-bindende kracht van uitspraken van de Kamers. Het op verzoek ontwerpen van regelingen voor loon en arbeidsvoorwaarden stuitte, hoewel herhaaldelijk succesvol, veelal op een gebrek aan medewerking van werkgevers.⁹³ Door het gemis van enquêterecht van de Kamers hadden de door hen verzamelde inlichtingen (die zij vanaf 1901 verplicht per kwartaal moesten leveren) geen statistische waarde. Wel werd soms nuttig werk verricht bij enquêtes naar arbeidsomstandigheden.⁹⁴ De

89 *Rapport*, 12-15.

90 Van Zanten, ‘Vijf-en-twintig jaren’, 312.

91 *Rapport*, 16.

92 J. van Hettinga Tromp, ‘Een nieuwe wet op de Kamers van Arbeid’, *Vragen des Tijds* (1914) 299-328, aldaar: 301; *Rapport*, 17; Van Zanten, ‘Vijf-en-twintig jaren’, 318.

93 *Rapport*, 41-55.

94 Van Hettinga Tromp, ‘Een nieuwe wet’, 302.

Kamers hadden hun grootste rol op gemeentelijk niveau: hier werden zij vaak betrokken bij de bepaling van arbeidsvoorwaarden voor openbare werken, de organisatie van arbeidsbeurzen, lokale projecten zoals de bouw van scholen en advisering over verschillende onderwerpen.⁹⁵ Dit decentrale karakter bemoeilijkte echter advisering aan de regering: op wetsvoorstellen kwam een honderdtal, soms verdeelde, adviezen binnen en vanaf 1910 werden de Kamers steeds minder geraadpleegd.⁹⁶ Wel voorzagen zij de overheid vrijwillig van advies. Het leek erop dat in een tijd waarin economie en arbeidsmarkt zich van een lokale naar een nationale schaal ontwikkelden en vakorganisaties zich in toenemende mate landelijk aaneensloten, de Kamers van Arbeid niet toegerust waren voor hun taken.

Vrij snel na oprichting werd er door verschillende Kamers en sommige vakverenigingen bij de regering op aangedrongen de financiële middelen en bevoegdheden van de Kamers te verruimen.⁹⁷ In de Tweede Kamer werd gewezen op de onduidelijkheid in de vertegenwoordiging van ambachten en bedrijven door de Kamers en op de vraag of zij ‘arbeidersbelangen’ of ‘industriebelangen’ behartigden.⁹⁸ Het kabinet-Kuyper kwam echter niet met amendementen. Volgens de premier leden de Kamers aan de ‘Engelsche ziekte’, zwak van beenderen en gestel: ‘Als men die een beetje laat gaan, groeien zij nog het beste op’.⁹⁹ De Kamers zochten daarom onderlinge samenwerking: in 1901 werd het tijdschrift *De Kamer van Arbeid* opgericht en een jaar later werd een congres georganiseerd waar vertegenwoordigers van 52 Kamers aanwezig waren. Hier werd besloten tot de oprichting van een landelijke Bond van Kamers van Arbeid. In 1903 verbood Kuyper hen echter hier gevolg aan te geven, omdat dit niet binnen hun wettelijke takenpakket zou vallen. Enige jaren later werd niettemin een Vereniging van Voorzitters en Secretarissen van Kamers van Arbeid opgericht. Deze organiseerde in de loop van haar bestaan verschillende lezingen over vraagstukken die verband hielden met het werk van de Kamers, vaak in het bijzijn van regeringsvertegenwoordigers.¹⁰⁰

De eerste daad van de Vereniging was echter het instellen van een commissie om mogelijke verbeteringen in de Wet op de Kamers van Arbeid voor te stellen. Deze reorganisatiecommissie werd voorgezeten door Hendrik Drucker, de leider van de progressief-liberale Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB) in de Tweede Kamer en bevatte onder meer de Tweede Kamerleden Johan Schaper (SDAP) en Syb Talma (ARP). Haar rapport verscheen in 1911. Volgens de commissie leden de Kamers onder een gebrek aan aanzien, veroorzaakt door ondoelmatige organisatie en een gemis aan bevoegdheid. Daarin verschilden zij overigens niet van hun meest directe tegenhangers,

95 *Rapport*, 64.

96 *Ibidem*, 61-67; Van Zanten, ‘Vijf-en-twintig jaren’, 314, 318.

97 Helderman, *Kamers van Arbeid*, 53.

98 *Handelingen Staten-Generaal*, Bijlagen Tweede Kamer, Verslag 1898-1899, 749-757.

99 Van Zanten, ‘Vijf-en-twintig jaren’, 315.

100 *Ibidem*, 313-315.

de Belgische Werk- en Nijverheidsraden, die ook ‘één groote mislukking’ waren geworden.¹⁰¹ Daarom stelde de commissie voor om enerzijds de bemiddelingsfunctie grotendeels aan de Kamers te ontnemen. Anderzijds wilde zij de Enquêtewet van toepassing verklaren op de Kamers, zodat werkgevers het verstrekken van inlichtingen niet langer konden weigeren. Ook zouden overheden verplicht moeten worden advies bij de Kamers in te winnen. Tenslotte werd een herinrichting van het instituut bepleit. Om versnippering tegen te gaan werd voorgesteld Kamers in het hele land op te richten en te verenigen onder Arbeidsraden in districten, zodat iedere bedrijfstak voortaan vertegenwoordigd zou zijn. Verkiezing zou blijven geschieden via evenredige vertegenwoordiging, zodat ‘de vertegenwoordiging van de arbeid zooveel mogelijk een weerspiegeling is van alle richtingen, die onder de vertegenwoordigden worden aangetroffen’.¹⁰² Dit werd verkozen boven een stelsel waarin vakbonden en werkgeversorganisaties, die een meerderheid van de commissie nog niet voldoende georganiseerd achtte, stemrecht zouden hebben. Een nationale ‘Oppersten Arbeidsraad’, bestaande uit vertegenwoordigers van Arbeidsraden, ambtenaren en deskundigen, zou de regering kunnen adviseren. De commissie-Drucker riep de regering en andere bestuursorganen ook op de Kamers ‘zooveel als mogelijk als vertegenwoordigers van den arbeid te erkennen’.¹⁰³

Ondanks herhaaldelijk aandringen van de vdb in de Tweede Kamer om de Kamers van Arbeid langs deze lijnen te hervormen wilde het confessionele kabinet-Heemskerk geen actie ondernemen.¹⁰⁴ Inmiddels werd namelijk gedebatteerd over de invoering van een geheel nieuw, uit een recente discussie over publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voortkomend stelsel van decentrale uitvoeringsorganen voor sociale zekerheidswetten. Daarin zouden eveneens vertegenwoordigers van arbeiders en werkgevers plaats hebben: de Raden van Arbeid.¹⁰⁵ Verzoeken van de Vereniging om deze dan samen te voegen met de door haar voorgestelde Arbeidsraden leidden voor het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog niet meer tot succes. Terwijl het liberale kabinet-Cort van der Linden gedurende de oorlog de sinds omstreeks 1909 landelijk aaneengesloten vakcentrales en werkgeversorganisaties, belangengroepen en adviesorganen betrok bij besluitvorming, werden de Kamers van Arbeid hier buiten gehouden. Na de oorlog tenslotte, kondigde de regering aan te overwegen de Wet op de Kamers van Arbeid in te trekken.¹⁰⁶ Stemmen voor opheffing van het instituut werden al in 1914 gehoord. Vakbonden en werkgeversorganisaties, ook door de overheid in toenemende mate erkend

101 *Rapport*, 72, 132, 144. Zie ook: Chlepner, *Cent Ans*, 222-223; Luyten, *Ideologisch debat*, 29-31; Idem, *Sociaal-economisch overleg in België sedert 1918* (Brussel 1995) 16-17.

102 *Rapport*, 152-155.

103 *Ibidem*, 135.

104 Helderman, *Kamers van Arbeid*, 65.

105 Roebroek en Hertogh, *Twee eeuwen*, 138.

106 Van Zanten, ‘Vijf-en-twintig jaren’, 322.

als vertegenwoordigers van arbeiders en werkgevers, onderhandelden steeds vaker onderling buiten de Kamers over arbeidsovereenkomsten. Geschillenbemiddeling en informatieverzameling werden ook door nieuwe instanties verricht, zoals de arbeidsinspectie, bureaus voor rechtskundige hulp en de Rijksverzekeringsbank (RVB).¹⁰⁷ De Kamers van Arbeid, met hun beperkte bevoegdheden en versnipperde organisatie zouden hierin niet meer passen. In 1919 werd de ‘Hooge Raad van Arbeid’ ingesteld, als landelijk advies- en overlegorgaan voor vertegenwoordigers van vakbonden en werkgeversorganisaties, deskundigen en overheid. Zij adviseerde in 1922 om de Kamers van Arbeid, wier taken nog verder waren teruggelopen, op te heffen. Volgens haar was het volkomen begrijpelijk dat waar arbeidsvoorwaarden steeds meer ‘bedrijfswijze voor het geheele land’ geregeld werden, de Kamers van Arbeid, ‘wier bevoegdheid zich tot een gemeente pleegt te beperken’, een steeds geringere betekenis hadden gekregen.¹⁰⁸ Het confessionele kabinet-Ruijs de Beerenbrouck nam dit advies over. Bij het wetsontwerp ter opheffing schreef minister van Arbeid Petrus Aalberse:

De groei van het sociale leven is langs de Kamers heengegaan; vooral de ontwikkeling van het vakverenigingswezen in de richting van vakbonden en vakcentralen, die hunne werkzaamheden over het geheele land uitstrekken, is aan haar bloei in den weg komen te staan.¹⁰⁹

Op 1 juli 1923 werden de nog bestaande Kamers ontbonden. Daarmee kwam een einde aan een experiment dat in de ogen van tijdgenoten tot een onsuccesvol einde was gebracht.

Conclusie

In de eerste decennia van de twintigste eeuw wisten de Kamers van Arbeid door hun decentrale karakter, beperkte bevoegdheden en daaruit voortvloeiende impopulariteit onder de door hen vertegenwoordigden – arbeiders en werkgevers – niet aan de hun gestelde verwachtingen te voldoen. De door de wetgever aan de Kamers toebedachte taken, zoals geschillenbemiddeling, informatieverzameling en advisering, werden na de Eerste Wereldoorlog met meer succes vervuld door andere instanties, zoals de inmiddels landelijke, door de overheid in toenemende mate als vertegenwoordigers van arbeiders en werkgevers erkende vakbonden en werkgeversorganisaties, nieuwe organen

¹⁰⁷ Helderman, ‘Kamers van Arbeid’, 95-97.

¹⁰⁸ Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG), Archief Wibaut, inv. nr. 324, Brief Hooge Raad van Arbeid, 15 februari 1922.

¹⁰⁹ *Handelingen Staten-Generaal*, Bijlagen Tweede Kamer 1922-1923, nr. 200. 1-3.

van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en sociaal-wettelijke instanties als de arbeidsinspectie en RVB. Geïnstitutioniseerd overleg tussen vakbonden en werkgeversorganisaties en de staat werd vanaf het interbellum een belangrijke vorm van georganiseerde interactie met maatschappelijke belangen. Naar de later geformuleerde maatstaven van dit overleg waren de Kamers van Arbeid dus een mislukking. Het daar in het historisch onderzoek bij laten zou echter een finalistische visie impliceren, waarin uiteindelijk succesvolle vormen de standaard worden om andere mogelijkheden te beoordelen.

De Kamers van Arbeid waren immers ook, in de aan het begin van dit artikel geciteerde woorden van Van Zanten, een instituut ‘waarbij voor het eerst de arbeider ook wat mee te spreken kreeg’.¹¹⁰ De vorm die daarbij gekozen werd – die van een publiek lichaam dat rechtstreeks, evenredig gekozen werd door belanghebbenden: de arbeiders en werkgevers – is in de context van de institutionalisering van de arbeidsverhoudingen niet doorslaggevend geworden. Dit doet echter geen afbreuk aan de evolutie in het denken over en praktijk van representatie die deze instellingen aan het einde van de negentiende eeuw in Nederland belichaamden. Zij waren een eerste institutionele uitwerking van de idee dat buitenparlementaire vertegenwoordiging van belangen zou kunnen bijdragen om achtergestelde groepen een eigen stem te geven. In het publieke debat waar zij uit voortkwamen, werd afgestapt van de dominante liberale conceptie waarin representatie puur op individuele en territoriale basis vorm kon krijgen. Belanghebbenden zouden uit de eigen groep diegenen kunnen kiezen die hun belang het best vertolkten. In de particuliere arbeidsraden die aan de oprichting van de Kamers vooraf gingen, werd op lokaal niveau geëxperimenteerd met vorm en inrichting van vertegenwoordiging in de praktijk. In het politieke debat in de Tweede Kamer werd aan de op te richten representatieve adviesorganen een statelijk karakter toegekend. Aan de discussies over organisatie van het instituut en de afbakening van de kieskring lagen botsende noties over de juiste vorm van vertegenwoordiging van groepen in de samenleving ten grondslag. Een progressief-liberaal kabinet maakte de Kamers tenslotte, niet zonder tegenstand, het eerste publieke lichaam in de moderne Nederlandse geschiedenis waarvoor, naast voor een deel nog van het algemeen kiesrecht uitgesloten arbeiders, een deel van de vrouwelijke burgers het volledige kiesrecht kreeg.

De Kamers van Arbeid moeten daarom gezien worden als belichaming van een evolutie in het denken over representatie en onderdeel van een democratische praktijk die zich ook in Nederland ging afspelen buiten de kaders van het parlementair-electorale stelsel. Dat gebeurde in representatieve adviesorganen die in het middelpunt stonden van de ‘wederzijdse doordringing van staat en maatschappij’ vanaf het einde

van de negentiende eeuw. In dat opzicht paste Nederland in een zich internationaal in verschillende West-Europese landen manifesterende en door historici recentelijk op de kaart gezette trend vanaf het laatste kwart van de negentiende eeuw. De praktijk van representatie werd verbreed tot de vertegenwoordiging van ook functionele, deel- of groepsbelangen in het politiek-bestuurlijk systeem. Meer dan een ‘mislukking’ vormen de Kamers daarom voor Nederland een relevant hoofdstuk in de politieke geschiedenis. In een tijd waarin de legitimiteit van nationaal gekozen parlementen gezien wordt als afnemend en de vertegenwoordiging van belangen, groepen en ideeën zich in toenemende mate en op velerlei wijze manifesteert in buitenparlementaire of zelfs non-statelijke omgevingen, lijkt de significantie van de gedachte waar de Kamers van Arbeid op stoelden dan ook alleen maar aan kracht te winnen. ◀

Adriejan van Veen (1984) is historicus. Hij is als promovendus verbonden aan het Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (usbo) van de Universiteit Utrecht, waar hij onderzoek doet naar de democratische legitimiteit van hedendaagse onafhankelijke markttoezichthouders. Email: a.vanveen@uu.nl.