SOCIALE ZEKERHEID

RAPPORT

van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van
den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943,
met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen
voor de toekomstige ontwikkeling
der sociale verzekering in Nederland

DEEL I

Overzicht van de bestaande stelsels in Nederland
en een aantal andere landen, benevens van de in
sommige dezer landen uitgewerkte plannen tot her-
ziening en uitbreiding der bestaande voorzieningen

RIJKSUITGEVERIJ
DIENST VAN DE
NEDERLANDSCHE
STAATSCOURANT

1·9·4·5

'S-GRAVENHAGE – ALGEMEENE LANDSDRUKKERIJ

Inhoudsopgave[1]

EERSTE HOOFDSTUK. INLEIDING 3
a) Ontstaan en werkwijze der Commissie 3
Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943; opdracht 3
Samenstelling der Commissie 11
Indeeling van het rapport 12
b) Begripsbepaling 12
Definitie van sociale zekerheid; sociale verzekering en sociale verzorging 13

TWEEDE HOOFDSTUK. SOCIALE ZEKERHEID ALS DOELSTELLING 17
1. Ontwikkeling van het streven naar sociale zekerheid 17
2. Redenen voor het ontstaan van het streven naar sociale zekerheid .. 18
3. Beoordeeling van het streven naar sociale zekerheid 20

DERDE HOOFDSTUK. DE IN NEDERLAND BESTAANDE VERHOUDINGEN 25
a) Toestand vóór 10 Mei 1940 25
1. Algemeen 25
3. De invaliditeits-, ouderdoms- en weduwen- en weezenverzekering 28
4. De ziekteverzekering 30
5. Kinderbijslagverzekering 31
6. Werkloosheidsverzekering 31
7. Armenzorg en steunregelingen 32
b) Maatregelen gedurende de bezetting 33
1. Algemeen 33
2. Invoering Kinderbijslagwet 35
3.Invoering Ziekenfondsbesluit 37
5. Wijzigingen Ongevallenwetten 39
6. Wijziging Invaliditeistwet 39
7. Opheffing van de werkloosheidsverzekering 40
8. Onkosten 41

VIERDE HOOFDSTUK. DE JONGSTE ONTWIKKELING DER DENKBEELDEN IN HET BUITENLAND 43
a) Groot Brittannië 43
1) Het Beveridge Rapport 43
1. Ontvangst van het rapport 43
2. Totstandkoming van het rapport 44
3. Het bestaande stelsel in Groot Brittannië 45
4. Beveridge's diagnose van de oorzaken van gebrek 46
5. De drie grondzuilen van het Plan 48
6. Het sociale verzekeringsplan 51
7. Indeeling der bevolking in zes groepen 51
8. Voorzieningen voor ieder dezer groepen getroffen 52
9. Hoogte der uitkeeringen 54
10. De premiebetaling 56
11. De administratie 57
12. De financiering 59
2) De voorstellen der Britsche Regeering (White Paper) 61
1. Algemeen 61
2. Voornaamste punten van verschil 62
3. Financiering 66
4. Ontvangst in het Lagerhuis en in de pers 68
b) De Vereenigde Staten van Amerika 70
1) De sociale verhoudingen in de Vereenigde Staten 70
1. De achtergrond van de sociale verhoudingen 70
2. De verhoudingen tusschen werkgevers en arbeiders 72
3. Sociale zekerheid vóór den oorlog 74
2) Het Rapport van de National Resources Planning Board 76
1. Hoofdlijnen rapport N.R.P.B. 76

[1] Inhoudsopgave gemaakt door de bezorger van deze tekst.

2. Beoordeeling rapport N.R.P.B. 78
3) Het Wetsontwerp-Wagner 80
1. Korte inhoud van het Wetsontwerp-Wagner 80
2. Beoordeeling van het Wetsontwerp-Wagner 81
c) Canada 83
1. Algemeen 83
2. Het Marsh Rapport 84
3. Toekomstige behandeling 86
d) Nieuw Zeeland 87
1. Algemeen 87
2. De Social Security Act 1938 — welke personen zij omvat 90
3. Aard der voorzieningen onder de Social Security Act 91
4. Hoogte der uitkeeringen 93
5. De financiering 93
6. De uitvoering 95
e) Australië 97
1. Algemeen 97
2. Bestaande voorzieningen 99
f) De Zuid Afrikaansche Unie 102
g) De Sovjet Unie 106
1. Welke personen door het sociale zekerheidsstelsel worden omvat 106
2. Structuur van het stelsel 107
3. De afzonderlijke voorzieningen 110
h) Aanbeveling aangenomen door de 26e zitting der Internationale Arbeidsconferentie, 1944 112
A. Sociale Verzekering 113
1. Gevallen waarin de sociale verzekering moet voorzien (a. ziekte, b. moederschap, c. invaliditeit, d. ouderdom, e. overlijden, f. werkloosheid, g. bijzondere uitgaven, h. bedrijfsziekten en ongevallen) 113
2. Personen die onder de verzekering vallen 117
3. Uitkeeringen en voorwaarden betreffende bijdragen 119
4. Verdeeling der kosten 122
5. Administratie 123
B. Sociale Verzorging 124
1. Onderhoud van kinderen 125
2. Onderhoud van behoeftige invaliden, bejaarde personen en weduwen 125
3. Algemeene verzorging 126

INHOUDSOPGAVE (van het rapport zelf) 127

16 C 27 I

4047

COMP

BIBLIOTHEEK KATHOLIEKE HOGESCHOOL
Hogeschoollaan 225, Tilburg
Dit werk terug te bezorgen uiterlijk op:
9 JUNI 1984
17 JAN. 1985
NOV. 1986
3 APR. 1987
15 SEP 1987
BEPALING UIT HET REGLEMENT
Een werk, dat iemand in bruikleen heeft, mag door hem in geen geval worden uitgeleend.

EERSTE HOOFDSTUK

INLEIDING

a) Ontstaan en werkwijze der Commissie

Bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943 werd een Commissie ingesteld, welke tot taak zou hebben: Een orienteerend overzicht samen te stellen, zooveel mogelijk begeleid van conclusies, betreffende de grondslagen en hoofdtrekken van de sociale verzekering in Nederland en omtrent de richtlijnen voor de toekomstige ontwikkeling dezer verzekering en de daarmede verband houdende sociale voorzieningen, inbegrepen de genees- en heelkundige zorg; een en ander met inachtneming van de tegenwoordige inzichten omtrent de noodzakelijkheid van het vergrooten van de zekerheid van bestaan en met verwerking van de gegevens omtrent de jongste ontwikkeling van het vraagstuk in de geallieerde landen, in het bijzonder Groot-Brittannië.

Tot Voorzitter, tevens lid der Commissie werd benoemd:
Mr. Dr. A. A. van Rhijn;

tot leden de heeren:

Dr. J. A. F. van den Belt, N. A. de Gaay Fortman, Mr. H. A. Keuls, Mr. J. G. Kist, J. H. Oldenbroek, Phs. van Ommeren, Dr. J. L. Polak, M. Sluyser, Ir. B. Springer, Prof. Dr. J. A. Veraart;

tot secretaresse, tevens lid der Commissie: Mevr. Mr. N. C. Clegg-Bruinwold Riedel.

In de eerste vergadering van de Commissie op 7 April 1943 installeerde de Minister de Commissie met een rede van den volgenden inhoud:

"Mevrouw, Mijne Heeren,

Het moge mij vergund zijn, alvorens over te gaan tot de installatie van Uwe Commissie, eenige inleidende opmerkingen te maken.

Er is wel een schrille tegenstelling tusschen het doel, dat ons hier tezamen brengt, namelijk het onderzoek van de mogelijkheden, en daarmede uiteindelijk het bevorderen van een grootere bestaanszekerheid in een bevrijd Nederland en den rampspoed en de onzekerheid ten opzichte van persoonlijke

veiligheid en bestaan, waaraan onze landgenooten thans ten prooi zijn. Een tegenstelling, zóó schril, dat zij geen onzer onberoerd kan laten. Zouden wij echter niet innig overtuigd zijn, dat Nederland in de oude glorie zal herrijzen, dan zou onze aanwezigheid hier geen zin hebben. Het is juist dat vaste vertrouwen in de overwinning en in het herstel van ons vaderland, dat ons reeds thans over het donkere heden heen doet uitzien naar de mogelijkheden voor de toekomst.

Het Nederlandsche volk zal zich, na de bevrijding, met geweldige inspanning van al zijn krachten, een nieuw huis moeten bouwen. Daarbij zullen, wanneer eenmaal de eerste periode van relief en van overgang naar meer normale verhoudingen, achter den rug is, al dadelijk belangrijke vragen rijzen, ook ten aanzien van de toekomstige sociale structuur van Nederland. En, — om ons daartoe te beperken — daarbij zal, zie ik goed, onder de nieuwe verhoudingen en onder den druk van de nieuwe opvattingen, bovenal met groote kracht het vraagstuk van het scheppen van bestaanszekerheid voor alle leden der bevolking naar voren komen.

In de geallieerde wereld hebben de denkbeelden daaromtrent in de laatste jaren een groote evolutie doorgemaakt. Op de Internationale Arbeids-Conferentie, gehouden in October 1941 te New York, was de overtuiging algemeen, dat het, in de periode na den oorlog, het overheerschende sociale vraagstuk zal worden. Ik veronderstel, dat ook op het Continent van Europa, in de bezette landen en met name ook in Nederland, soortgelijke opvattingen aan kracht hebben gewonnen. De massale werkloosheid en de daarmede verband houdende algemeene maatschappelijke onzekerheid en onrust gedurende het tienjarig tijdvak vóór den oorlog hadden hun stempel gedrukt op het geheele sociale leven. Ongetwijfeld is de moderne wereld vereenigd in de opvatting, dat alles er op moet worden gezet, om te voorkomen, dat die toestanden zouden weerkeeren. Men wil dat, wanneer eenmaal de vrede zal zijn hersteld, alle energie erop gericht zal worden om zekerheid van bestaan voor allen te waarborgen, — de zekerheid van een met recht en eere verworven inkomen voor alle goedwillende en plichtbetrachtende burgers, onder alle omstandigheden des levens.

Die zekerheid van bestaan moet allereerst gevonden worden in ruime werkgelegenheid in het normale bedrijfsleven. Dat blijft de hoofdzaak. Maar het is zonder meer duidelijk, dat daarnaast, om het doel te verwezenlijken, volstrekt noodig is een uitgebreid systeem van sociale verzekering en sociale

voorzorg, dat in de middelen voor levensonderhoud voorziet in al die gevallen, waarin normale inkomsten uit economische prestaties gaan ontbreken, en dat extra-inkomen verschaft in de omstandigheden, waarin dat uit maatschappelijk oogpunt als wenschelijk moet worden beschouwd.

De sociale verzekering, waarvan de oorsprong terugreikt tot in de negentiende eeuw, heeft zich gedurende deze eeuw aanzienlijk ontwikkeld in vrijwel alle moderne landen. Ook Nederland had vóór de invasie een uitgebreid stelsel van sociale verzekering, ten deele op verplichten, ten deele op vrijwilligen grondslag. Ik noem de Ongevallenverzekering, zoowel voor de industrie in den ruimsten zin genomen, als voor de landbouwbedrijven — een in elk opzicht uitnemend geslaagde verzekering, waarvan de grondbeginselen ook toepassing vinden bij de Zeeongevallenverzekering, welke thans van kracht is voor de opvarenden op de Nederlandsche handelsvloot, welke vaart in den dienst der Geallieerden. Ik noem verder de verplichte Ziekteverzekering en de verplichte Ouderdoms- en Invaliditeitsverzekering. De verplichte Kinderbijslagverzekering voor werknemers was tot stand gekomen ongeveer bij de wisseling van 1939 op 1940 en de voorbereiding van de uitvoering was in vollen gang, toen de invasie kwam. De werkloosheidsverzekering was opgetrokken op den grondslag van vrijwilligheid, doch was niettemin zeer effectief; zij steunde vrijwel uitsluitend op de werkloosheidskassen der vakvereenigingen. Ook de ziekenzorgverzekering was vrijwillig, doch niettemin wijd verbreid. De voorbereidingen om de ziekenzorgverzekering meer in den kring der staatsbemoeiing te betrekken en in een beter organisch verband te brengen met het geheel der sociale verzekering, waren voorjaar 1940 in vollen gang. De omzetting van de vrijwillige in een alomvattende verplichte werkloosheidsverzekering, waarin verschillende landen ons reeds waren voorgegaan, stond op het Regeerings-program. In de publieke opinie was bovenal urgent een verbetering in de volstrekt onvoldoende voorziening voor de ouden van dagen — een van de zwakke steeën in het Nederlandsche stelsel van sociale zorg.

De nu in internationalen kring aanvaarde opvattingen omtrent de noodzaak van het scheppen van bestaanszekerheid voor alle leden des volks, zooals deze o.a. tot uitdrukking zijn gekomen in het Atlantic Charter, vereischen evenwel een uitbreiding, verbetering en systematiseering van de bestaande sociale verzekering in een veel sneller tempo dan overeenkomt

met den gang der ontwikkeling in de periode vóór den wereldoorlog. Geheel nieuwe vraagstukken komen daarbij naar voren. Men heeft zich dat in Groot-Brittannië in het bijzonder gerealiseerd na het verschijnen van het Beveridge Rapport, en in de Vereenigde Staten na de inzending, zeer kort geleden, door President Roosevelt bij het Congres van het rapport van de National Resources Planning Board. Doch dezelfde vraagstukken dringen zich, uit eigen kracht, overal naar voren. Zij zullen onvermijdelijk onder het oog moeten worden gezien, en tot een beslissing moeten worden gebracht, óók in Nederland, zoodra weer, na de bevrijding eenige vrijheid van armslag zal zijn verkregen.

Ik moge hier volstaan met een korte — en onvolledige — aanduiding van de belangrijkste kwesties, welke zich bij een beschouwing van het vraagstuk uit den nieuwen gezichtshoek voordoen.

In de eerste plaats: *de doelstelling der sociale verzekering zal aanzienlijk worden verruimd.* Het desideratum is: het scheppen van "freedom from want", dus het verzekeren van redelijk levensonderhoud aan alle leden der gemeenschap, onder alle omstandigheden, waarin dit zou ontbreken.

Hierbij komt het karakter der sociale verzekering, als arbeidsverzekering, dat zij tot dusverre in Nederland hoofdzakelijk had, in het geding. De daarvoor in aanmerking komende deelen der sociale verzekering zouden zich moeten uitstrekken ook over de breede lagen van den industrieelen en handeldrijvenden middenstand en den boerenstand, zooal niet over het geheel der bevolking. Ik moge er in dit verband aan herinneren, dat door de Regeering eenige maanden vóór de invasie, een Staatscommissie is ingesteld, onder voorzitterschap van Mr. Dr. J. van Bruggen, teneinde der Regeering ten deze van raad en advies te dienen. Ik kon bij de installatie van die Commissie niet droomen, dat ik drie jaren nadien op Engelschen bodem een Nederlandsche Commissie voor dezelfde aangelegenheden, zij het met een veel ruimere taak, zou constitueeren.

Het zal de aanwezigen interesseeren, dat deze Commissie enkele weken geleden haar Verslag heeft uitgebracht, hetwelk wel onder zeer ongunstige verhoudingen is tot stand gekomen. Haar voornaamste conclusie luidt: —

1. Strek, zij het geleidelijk, de bestaande sociale wetten: ziekte, ongevallen, ouderdom en invaliditeit, kinderbijslag, ziekenverzorging, ook uit tot de kleine zelf-

standigen: boeren, tuinders, schippers, ambachtslieden, winkeliers, venters, maar ook journalisten, architecten, accountants enz. voorzoover hun inkomen uit arbeid beneden een gemiddelde van f 3000 per jaar blijft.

Het Nationale Dagblad van 9 Maart 1943 heeft een zeer uitvoerig hoofdartikel aan het werk dezer Staatscommissie gewijd, waaruit overduidelijk blijkt, dat de Nationaal-Socialisten niet goed raad weten met deze geestelijke erfenis uit het gesmade demo-liberale tijdvak.

De diep-ingrijpende sociale beteekenis van de nieuwe doelstelling behoeft overigens in dezen kring zeker geen nadere uiteenzetting. Uwe Commissie zal er zich ongetwijfeld rekenschap van geven, dat, voorzooveel het hiervoren gestelde desideratum wordt aanvaard, een der consequenties is de toepassing over de geheele linie van het stelsel van verplichte verzekering. Immers, alleen op dien voet is die doelstelling in haar algemeenheid te verwezenlijken.

In de tweede plaats: die wijdere doelstelling maakt de aangelegenheid van de *unificatie der sociale verzekering* urgent, met het oogmerk een organisch verband te brengen tusschen de verschillende takken van voorzorg, zoodat een zoo eenvoudig mogelijke en rationeele organisatie wordt verkregen en de kosten van administratie en beheer tot het strikt noodige worden beperkt. De gemeenschap zal nu meer naar voren komen dan het bedrijf, omdat het gaat over nationale voorzieningen. Vooral op de organisatie der verzekering in Nederland, zooals deze uit brok en deel was opgebouwd, moet dit ver reikenden invloed hebben. Ik vermoed, dat als de nieuwe conceptie wordt aanvaard, wij menig oud stokpaardje op stal zullen moeten zetten.

In nauwe aansluiting bij het voorgaande komt, op de derde plaats, naar voren de vraag, *in hoeverre* het algemeene nationale karakter der verzekering en de innerlijke eenheid van het stelsel moeten leiden tot eenheid van uitkeering bij de verschillende takken der verzekering en voor alle verzekerden, ongeacht de hoegrootheid van hun normale inkomen en ongeacht hun feitelijken levensstandaard. Met welke *eenheid van uitkeering* dan vanzelf in principe eenheid van bijdrage verbonden is. In het Beveridge Rapport is ten aanzien van deze gelijkvormigheid zeer beslist stelling genomen. Uit Amerika komen dienaangaande andere geluiden tot ons. In elk geval was dat stelsel van gelijkvormigheid tot dusverre niet het Nederlandsche

stelsel. Ik spreek er mij thans niet over uit. Het zal de gezette aandacht vragen van Uwe Commissie.

In de vierde plaats: het ligt voor de hand, dat, uitgaande van de aangeduide algemeene doelstelling, in het bijzonder *de ouderdoms- en invaliditeitsverzekering, de ziekteverzekering, de kinderbijslagregeling en de organisatie van de geneeskundige zorg op een geheel andere dan de in Nederland aanvaarde basis*, zullen moeten worden opgetrokken.

En, last, but not least: *de financieele consequenties* van een allround voorziening zullen geheel anders zijn dan van het bestaande stelsel van sociale verzekering. Die financieele consequenties moeten worden overzien. Daarbij komt de vraag aan de orde, hoe bij een afgerond geheel van voorzieningen, de verdeeling der kosten moet zijn tusschen de verzekerden, de werkgevers en den Staat. Ook zal in dat verband naar voren komen de kwestie van de prioriteit, welke zou moeten worden betracht, wanneer de algeheele reorganisatie in etappes zou worden voltrokken.

Wij zeiden reeds, dat deze opsomming niet volledig is.

De feitelijke herziening der sociale verzekering in Nederland zal uiteraard eerst ter hand kunnen worden genomen na de bevrijding, in Nederland zelf, en op het voetspoor van het herstel van normale verhoudingen. Wij maken ten deze echter een voorbehoud ten aanzien der werkloosheidsverzekering, omdat de omstandigheden er toe kunnen dwingen op dit gebied dadelijk ingrijpende maatregelen te nemen. De bestaande werkloosheidsverzekering is namelijk, door de oplossing der vakvereenigingen in het nationaal-socialistische arbeidsfront, geheel ontwricht en gedenatureerd en uitstel van reorganisatie dier verzekering na de bevrijding zou er toe kunnen leiden, dat de duizenden arbeiders, die de vakvereenigingen hebben verlaten, omdat zij niets te doen wilden hebben met het Arbeidsfront, verstoken zouden blijven van de voordeelen der werkloosheidsverzekering. Doch afgezien daarvan: het nieuwe nationale stelsel van sociale verzekering en voorzorg kan en mag slechts het product zijn van den wil der natie.

Daarom is de opdracht der Commissie ook beperkt tot de samenstelling van een orienteerend overzicht, zooveel mogelijk begeleid van conclusies. De Regeering acht het echter haar duren plicht om naar vermogen te bevorderen dat, nu zich op dit uitgebreide terrein zulk een diepgaande verandering van inzichten voltrekt, in een hersteld Nederland de herziening der sociale verzekering zoo spoedig mogelijk en met grondige

kennis van zaken zal kunnen worden ter hand genomen. Zij wenscht te doen ter voorbereiding wat mogelijk is en daarbij ten volle gebruik te maken van hetgeen de geallieerde landen dienaangaande aan leering en ervaring bieden. Ook in het gestelde kader blijft de taak der Commissie veelomvattend en moeilijk, namelijk:

> een orienteerend overzicht samen te stellen, zooveel mogelijk begeleid van conclusies, betreffende de grondslagen en hoofdtrekken van de sociale verzekering in Nederland en omtrent de richtlijnen voor de toekomstige ontwikkeling dezer verzekering en de daarmede verband houdende sociale voorzieningen, inbegrepen de geneesen heelkundige zorg; een en ander met inachtneming van de tegenwoordige inzichten omtrent de noodzakelijkheid van het vergrooten van de zekerheid van bestaan en met verwerking van de gegevens omtrent de jongste ontwikkeling van het vraagstuk in de geallieerde landen, in het bijzonder Groot-Brittannië.

Ik spreek mijn groote voldoening uit dat U, Mijnheer van Rhijn, dadelijk zoo ten volle bereid werd gevonden het voorzitterschap van deze Commissie op U te nemen. Een zware doch eervolle taak heeft U daarmede aanvaard. Zij is bij U in goede handen; daarvoor staat de kennis van Uwe persoonlijkheid ons borg.

Ik dank U, heeren, voor de gulle wijze, waarop U, zonder uitzondering, dadelijk mijn uitnoodiging om zitting te nemen in de Commissie heeft aangenomen. Er is door Uw aller toetreding veel kennis, inzicht en sociale ervaring in deze Commissie vergaard. Ik houd mij bij voorbaat overtuigd, dat het resultaat van Uw gemeenschappelijken arbeid en toewijding later, wanneer eenmaal weer gelukkiger dagen voor ons vaderland zullen zijn aangebroken, als van fundamenteele waarde voor de ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland zal worden beschouwd.

Het deed mij groot genoegen, dat Mevrouw Mr. N. C. Clegg-Bruinwold Riedel bereid was het secretariaat der Commissie op zich te nemen. Ik heb haar bekwaamheid en werkkracht leeren waardeeren. Zij gevoelt zich wellicht wat eenzaam onder al deze heeren, doch ik houd mij overtuigd, dat zij geen misverstand zal laten opkomen omtrent de beteekenis der vrouw in het moderne sociale leven.

Ik moge er tenslotte op wijzen, dat de Ministerieele Beschik-

king uitdrukkelijk vermeldt, dat de Commissie bevoegd is bij hare werkzaamheden het advies van deskundigen in te winnen.

Het schijnt mij toe, dat in het bijzonder bij de behandeling van het vraagstuk der genees- en heelkundige zorg de medewerking van deskundigen buiten den kring der Commissie wenschelijk kan blijken.

De Commissie heeft, zooals vanzelf spreekt, groote vrijheid ten aanzien van haar werkwijze en de behandeling der vraagstukken en hare conclusies zullen uiteraard uitsluitend voor hare verantwoording komen. Toch schijnt het mij, in de bijzondere omstandigheden, waarin wij verkeeren, wenschelijk toe, dat tijdens de werkzaamheid der Commissie nauwe voeling blijft bestaan tusschen het Bureau der Commissie en den Minister van Sociale Zaken. Ons aller streven moet in deze benarde omstandigheden meer dan ooit gericht zijn op het bereiken van praktische resultaten. Ook in dat opzicht kan het den arbeid der Regeering en dien van Uwe Commissie slechts ten goede komen wanneer er een voortdurend, en naar wij vertrouwen, vruchtbaar contact is.

En hiermede verklaar ik de Commissie geconstitueerd en draag, Mijnheer de Voorzitter, de leiding der vergadering aan U over".

De Voorzitter beantwoordde den Minister als volgt:

"Excellentie,

Er is op dit oogenblik voor ons, strijdende Nederlanders in Engeland, geen schoonere taak denkbaar dan de arbeid voor de toekomst van ons bevrijd vaderland, dat nog in zoo bitteren nood verkeert. Als leden dezer Commissie zijn wij U.E. dan ook hartelijk dankbaar, dat U ons in de gelegenheid wilt stellen aan een onderdeel van dit groote werk deel te nemen. Niet minder erkentelijk zijn wij U.E., dat U ons bij den aanvang van onze reis in Uw installatierede zulk een belangrijken gids hebt willen meegeven.

U.E. heeft als aanleiding tot het instellen van deze Commissie gewezen op de nieuwe denkbeelden, die zijn opgekomen. De wensch naar sociale levenszekerheid en naar vrijwaring tegen gebrek houdt millioenen in alle landen bezig. Dat is zeker geen wonder. Die millioenen herinneren zich niet alleen met angst de jaren van massale werkloosheid, die aan dezen oorlog voorafgingen, maar zij zijn ook nog niet vergeten, hoe in den vorigen wereldoorlog een land geschikt voor helden werd

beloofd, terwijl het na den vrede werd een land geschikt voor werkloozen.

Ik stel mij voor, dat het de taak van onze Commissie zal zijn om, zij het summier, dezen wensch naar sociale levenszekerheid nader te onderzoeken. Het lijkt mij onjuist om als den achtergrond van dezen wensch te zien een kleinburgerlijk ideaal om op tijd zijn natje en zijn droogje te hebben en verder niet in zijn rust te worden gestoord. Onze vijanden beproeven den indruk te wekken, alsof de democratieën uitgeleefde oude heeren zijn, die, wars van alle avonturen, nog slechts voor hun laatste levensjaren een veilig plekje zoeken. Nazi's en fascisten hebben de leuze van het gevaarlijk leven verkondigd. Maar wat houdt dit voor hen in? Het is de levensgewoonte van den tyran, van den struikroover, die zijn medemenschen onverhoeds overvalt en uitschudt. In dien zin willen wij zeker niet gevaarlijk leven. Wij willen het ideaal der sociale rechtvaardigheid, dat den achtergrond vormt van het streven naar levenszekerheid en vrijwaring tegen gebrek. Die sociale rechtvaardigheid wordt pas benaderd, wanneer de mensch niet telkens in onzekerheid verkeert over het naakte bestaan van hem en zijn gezin, maar wanneer hij de hoogere bestemming, waartoe hij in deze wereld werd geroepen, kan najagen.

Wanneer dit de achtergrond is van het streven naar sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek, dan zal de rechtsgrond, waarop onze sociale verzekering tot nu toe berustte, opnieuw moeten worden bezien. Wij beloven U.E. gaarne, dat wij ons zullen trachten te onthouden van het berijden van oude stokpaardjes. Zie ik wel, dan brengt de nieuwe ontwikkeling vooral mede, dat als rechtsgrond der sociale verzekering niet langer gezien wordt de verhouding tusschen werkgever en arbeider, maar die tusschen gemeenschap en individu. In dezen gedachtengang komt een plaats voor de mogelijkheid om de verzekering niet uitsluitend te beperken tot de arbeiders, maar die uit te breiden tot de z.g. kleine zelfstandigen, ja tot alle leden der gemeenschap, gelijk het Beveridge rapport heeft gedaan.

Bij het onderzoeken van deze vragen bestaat het gevaar, dat wij ons te veel gaan vermeien in liefelijke beelden van een gelukkige maatschappij, waarin de grootste nooden zijn verbannen. Mijne heeren, ik zou U gaarne hiervoor willen waarschuwen. Ongetwijfeld is het doel, dat wij ons voor oogen houden, het voorzien in dien eersten nood. Maar het middel om dit te bereiken, is niet eenvoudig. Het werken aan een sociale verzekering is moeizame arbeid. Het onderwerp heeft

een sterk technischen kant, waarop wij ons meermalen zullen moeten dwingen al onze aandacht te concentreeren. Het is dan ook geen wonder, dat het Beveridge rapport meer geprezen dan gelezen is. Wij zullen ons die weelde niet kunnen veroorloven. Het feit, dat wij het vele op het terrein der sociale verzekering in Nederland aanwezige materiaal niet zullen kunnen benutten, maakt, dat wij nog meer dan anders, op elkanders medewerking zijn aangewezen. Moge in ons midden een ruime "team-spirit" aanwezig zijn.

Nederland heeft op het terrein der sociale verzekering iets goed te maken. De geschiedenis van onze sociale verzekering vormt geen roemrijke bladzijde in de historie van onze parlementaire democratie. De ouderdoms- en invaliditeitsverzekering werd in de jaren 1909—1913 in vinnigen politieken strijd geboren, niet als nationaal product. De velen, die buiten deze verzekering vallen, maar in dezelfde sociale omstandigheden verkeeren, werden sedert nimmer daaronder gebracht, alle plannen en goede voornemens van vele Ministers in den loop der jaren ten spijt. De totstandkoming van de ziekteverzekering is een kwart eeuw lang helaas een lijdensgeschiedenis geweest. De politieke tegenstellingen vervingen te veel de nationale eenheid. In de jaren, die direct aan den oorlog voorafgingen, was daarin gelukkig reeds veel verbetering te bespeuren. Alle berichten uit bezet Nederland stemmen erin overeen, dat dit ontwikkelingsproces zich verder heeft voltrokken. Wij zoeken meer naar wat ons verbindt, minder naar wat ons scheidt.

Voor den Minister van Sociale Zaken openen zich daardoor schoone perspectieven om op dit terrein een nationale wetgeving tot stand te brengen. Excellentie, wij zullen dankbaar zijn, indien wij door ons werk daartoe een steentje kunnen bijdragen. Met Uw suggestie, dat tijdens de werkzaamheid van onze Commissie contact wordt onderhouden tusschen den Minister van Sociale Zaken en het Bureau der Commissie stemmen wij gaarne in. Teveel rapporten van Commissies in Nederland zijn in het stof der archieven vergeten, omdat er tusschen den bewindsman en de Commissie te weinig voeling was geweest. Uw verzekering, dat U hiermede uiteraard niet de vrijheid der Commissie haar eigen conclusies vast te stellen, wenscht in twijfel te trekken, maakt het ons te gemakkelijker Uw zienswijze te volgen. Ik twijfel niet, of in de toekomst zal blijken, dat Uw groote deskundigheid op het terrein der sociale verzekering ons op menig moeilijk punt van groote waarde zal zijn.

Zoo beginnen wij dan onzen nieuwen arbeid vol opgewekt-

heid, moed en vertrouwen. Wij geven U.E. daarbij gaarne de verzekering, dat wij ten aanzien van het tijdstip, waarop wij met onzen arbeid gereedkomen, niet zullen vergeten de waarschuwing van den apostel Paulus, dat wij „den tijd moeten uitkoopen, dewijl de dagen boos zijn".

De Commissie hield in 1943 een groot aantal vergaderingen. Reeds spoedig bleek hierbij de wenschelijkheid om de behandeling der medische aangelegenheden in eersten aanleg toe te vertrouwen aan een instantie, waarin meer medische deskundigheid zou worden aangetroffen dan waarover de Commissie beschikte. De Minister vond hierin aanleiding om een Medische Sub-Commissie in te stellen, waarin enkele leden der Hoofdcommissie en eenige medici, die niet tot de Hoofdcommissie behoorden, zitting namen. De Medische Sub-Commissie was aanvankelijk als volgt samengesteld:

Voorzitter:	Dr. J. A. F. van den Belt;
Leden:	Mevr. Mr. N. C. Clegg-Bruinwold Riedel, Dr. Th. Joekes, Dr. S. Joles (secretaresse), Mr. H. A. Keuls, Dr. C. F. Koch, J. H. Oldenbroek, Prof. Dr. J. A. Veraart.
Rapporteur:	Dr. B. H. Sajet.

Door verschillende omstandigheden kwamen in de Hoofdcommissie en de Medische Sub-Commissie enkele veranderingen.

De heeren N. A. de Gaay Fortman, Mr. J. G. Kist en Prof. Dr. J. A. Veraart traden uit de Hoofdcommissie en werden vervangen door de heeren Mr. A. W. B. Baron Mackay en Dr. J. B. Ridder de van der Schueren. Prof. Dr. J. A. Veraart trad door zijn uittreden uit de Hoofdcommissie tevens uit de Medische Sub-Commissie.

De Commissie heeft gemeend uitvoerig aandacht te moeten schenken aan de vraag, welke de ontwikkeling der sociale verzekering gedurende de oorlogsjaren in verschillende der geallieerde landen is geweest. Zij veronderstelt namelijk, dat in Nederland, dat door den vijand van de buitenwereld was afgesloten, voor de desbetreffende gegevens een ruime belangstelling zal bestaan. Het eerste deel van haar rapport, dat hierbij wordt aangeboden, is voornamelijk aan dit onderwerp gewijd.

Het tweede deel van het rapport zal behandelen de Algemeene en Bijzondere vraagpunten, de sociale zekerheid betreffende, Minimumloonen en Kinderbijslag, de Financiering en de

Voorstellen der Commissie. In dit deel zal ook worden opgenomen een hoofdstuk Medische- en Rehabilitatiediensten, welk onderwerp door de Medische Sub-Commissie werd bestudeerd. De besprekingen in die Commissie werden, voor wat betreft den Medischen Dienst, gevoerd aan de hand van een rapport van Dr. B. H. Sajet en voor wat betreft den Rehabilitatiedienst aan de hand van een rapport van den heer R. Bunder, werkzaam bij den Rehabilitatiedienst van de Stichting Zeerisico 1940. Voorts zullen bij het uitbrengen van het tweede deel van het rapport een aantal Bijlagen aan beide deelen worden toegevoegd.

De Commissie hoopt het tweede deel van haar rapport zoo spoedig mogelijk te kunnen uitbrengen.

b) Begripsbepaling

Teneinde aan mogelijke begripsverwarring bij voorbaat zooveel mogelijk paal en perk te stellen, meent de Commissie aan haar rapport eenige definities te moeten laten voorafgaan van in den tekst veelvuldig voorkomende termen, omtrent de beteekenis waarvan anders twijfel zou kunnen bestaan. Het spreekt vanzelf, dat het er haar hierbij niet zoozeer om te doen is, haar interpretatie als de eenig juiste erkend te zien, doch meer om duidelijk te doen uitkomen, welke beteekenis binnen het kader van dit rapport aan bepaalde termen dient te worden gehecht.

Blijkens haar opdracht had de Commissie tot taak, bij het samenstellen van haar overzicht "de tegenwoordige inzichten omtrent de noodzakelijkheid van het vergrooten van de zekerheid van bestaan" in acht te nemen.

Hoewel tusschen de begrippen "zekerheid van bestaan" en "sociale zekerheid" geen groot verschil bestaat — het laatste wellicht wat ruimer dan het eerste — heeft de Commissie aan den term "sociale zekerheid" de voorkeur gegeven, omdat hij in de internationale kringen, met wier inzichten rekening gehouden diende te worden, de meest gangbare is gebleken. De term "social security" was vóór den oorlog reeds bekend. Hij komt b.v. voor in de Social Security Act van 1935 van de Vereenigde Staten van Noord-Amerika, waarbij o.a. een werkloosheids- en ouderdomsverzekering werden ingesteld. Verder vindt men hem in de Nieuw-Zeelandsche Social Security Act van 1938, waarbij ver strekkende regelingen op het gebied van sociale verzekering en verzorging werden ingevoerd.

Sociale zekerheid is het wachtwoord van onzen tijd, waarmede men de poorten naar een betere toekomst hoopt te ontsluiten. In deze jaren van gisting, waarin zooveel waarden zijn verschoven, zooveel bekende bakens uitgedoofd, zooveel verwachtingen in rook zijn opgegaan, is sociale zekerheid het vaste punt, waarnaar allerwege verlangend de handen worden uitgestrekt. Tracht men dit begrip echter nader te definieeren, dan stuit men op een moeilijkheid: er zijn nauwelijks twee schrijvers of sprekers over dit onderwerp te vinden, die aan "sociale zekerheid" eenzelfde beteekenis hechten. Hoe kan het ook anders met een veelzijdig begrip als dit, ruim genomen, het geheele terrein van economische en sociale politiek bestrijkt. Het is bovendien een dynamisch begrip, dat voortdurend van inhoud verandert, al naar gelang de productieve krachten zich verder ontwikkelen en de mensch ze beter leert beheerschen. Onder "sociale zekerheidsmaatregelen" wordt echter gewoonlijk meer specifiek verstaan een geheel van regelingen die beoogen:

het geheel of gedeeltelijk vergoeden van het verlies van inkomsten, voortvloeiende uit bepaalde, nader te omschrijven, nooden (zooals b.v. ziekte, ouderdom e.d.), dan wel van de extra uitgaven aan het intreden van bepaalde gebeurtenissen (gezinsvermeerdering) verbonden; en

) het verstrekken van geneeskundige verzorging en verpleging en van gelegenheid tot rehabilitatie.

Zoo luidt de definitie van Sir William Beveridge in zijn bekende rapport als volgt:

"The term 'social Security' is read here to denote the securing of an income to take the place of earnings when they are interrupted by unemployment, sickness, or accident, to provide for retirement through age, to provide against loss of support by the death of another person, and to meet exceptional expenditures, such as those connected with birth, death and marriage. Primarily social security means security of income up to a maximum but the provision of an income should be associated with treatment designed to bring the interruption of earnings to an end as soon as possible." [1])

1) "Social Insurance and Allied Services", His Majesty's Stationery Office Cmd. 6404, London 1942. Blz. 120, par. 300.

Soms worden maatregelen betreffende het scheppen van werkgelegenheid, arbeidsbemiddeling, scholing, herscholing en wat dies meer zij, eveneens in dit geheel betrokken, soms worden zij geheel of gedeeltelijk beschouwd als een afzonderlijke, zij het ook nauw verwante tak van sociale bemoeienis.

In het algemeen heeft de Commissie in haar rapport den term "sociale zekerheid" in deze engere beteekenis gebezigd, hetgeen niet wegneemt, dat zij zich daarbij voortdurend bewust geweest is, niet alleen van het innige verband tusschen de genoemde sociale voorzieningen onderling, doch vooral ook van het feit, dat hun doeltreffendheid ten zeerste afhankelijk is van het algemeene sociale, economische en financieele beleid. Zoo acht zij met name de invoering van een minimum loonregeling voor het bereiken van het beoogde doel bevorderlijk. Het was daarom gewenscht dat zij zich bij de behandeling van sommige vraagstukken hier en daar op een terrein moest begeven, dat strikt genomen, niet tot het geheel der tevoren opgesomde maatregelen, dus tot sociale zekerheidsmaatregelen in engeren zin, behoort.

Ten aanzien van de begrippen "sociale verzekering" en "sociale verzorging" rijzen soortgelijke moeilijkheden als bij de begripsbepaling van sociale zekerheid. Internationaal gesproken bestaan er geen algemeen aanvaarde definities voor deze begrippen, die overigens, naar in Afdeeling b) van het vijfde Hoofdstuk nader wordt toegelicht, meer en meer neiging vertoonen in elkander over te gaan. Het zijn eveneens steeds verschuivende begrippen voor systemen, die, uitgaande van verschillende beginpunten — n.l. privaatrechtelijke particuliere verzekering eenerzijds, en particuliere liefdadigheid anderzijds—, zich langzamerhand naar elkander toe bewegen en op een hooger niveau in een sluitend stelsel van sociale voorzieningen samenvloeien.

Aan de hand eener analyse van eenige regelingen, die algemeen als klassieke voorbeelden van sociale verzekering, respectievelijk sociale verzorging, worden beschouwd [1]), heeft het Internationaal Arbeidsbureau getracht deze begrippen als volgt nader te omschrijven:

> ". . . a social assistance scheme provides benefits for "persons of small means granted as of right in amounts

[1]) Nl. de Duitsche pensioenverzekering voor arbeiders en het Deensche premievrije pensioenstelsel.

"sufficient to meet a minimum standard of need and "financed from taxation"; en

". . . a social insurance scheme provides benefits for "persons of small earnings granted as of right in "amounts which combine the contributive effort of "the insured with subsidies from the employer and "the State". [1])

Hoewel deze omschrijving toepasselijk is op de meer zuivere typen van sociale verzekering en sociale verzorging, blijkt zij reeds te zeer gedetailleerd om als richtsnoer te kunnen dienen bij het classificeeren van de groote verscheidenheid van methoden, die voor het collectief dragen van risico zijn toegepast en die tusschen de uitersten particuliere liefdadigheid — de oorsprong van sociale verzorging — eenerzijds, en op strikt actuarischen grondslag gebaseerde particuliere verzekering — de oorsprong van sociale verzekering — anderzijds, worden aangetroffen. Zoo is het b.v. gebruikelijk, bedrijfsongevallenverzekering als een tak van sociale verzekering te beschouwen, hoewel de verzekerde hier zelf geen premie betaalt, terwijl een kraamgeldregeling, die geheel uit de opbrengst van belasting wordt bekostigd, tot sociale verzorging wordt gerekend, ook al wordt zij aan alle kraamvrouwen zonder onderscheid verstrekt en niet alleen aan behoeftigen. Noch premiebetaling door den verzekerde, noch een onderzoek naar de behoefte (means test) zijn dus feillooze onderscheidingsteekenen, waaraan men sociale verzekering, respectievelijk sociale verzorging kan herkennen. De eenige maatstaf, die tenslotte bij de beoordeeling, of een bepaalde regeling tot de eene dan wel tot de andere categorie behoort, kan worden aangelegd, is, — aldus het Internationaal Arbeidsbureau —

". . . the presence or absence of the requirement, as "a condition for the grant of benefit, that contributions "should have been paid, by the prospective beneficiary, "or in his name, into the fund which supplies the "benefit". [2])

Bij het gebruik van de termen "sociale verzekering" en "sociale verzorging" heeft de Commissie zich aangesloten

[1]) "Approaches to Social Security", International Labour Office, Montreal 1942, blz. 81 en 82.
[2]) Ibidem.

bij deze formuleering van het Internationaal Arbeidsbureau. Zij heeft overigens in het algemeen den term "sociale verzorging" verkozen boven "ondersteuning" voor al die regelingen, waarbij de uitkeeringen als een min of meer vast omlijnd *recht* worden verstrekt. In het woord "ondersteuning" immers, dat in de Armenwet gebezigd wordt, ligt een grooter element van willekeur besloten.

TWEEDE HOOFDSTUK

SOCIALE ZEKERHEID ALS DOELSTELLING

Na de beteekenis van het begrip sociale zekerheid te hebben bepaald is het gewenscht nader in te gaan op de wenschelijkheid sociale zekerheid als doelstelling te aanvaarden.

1. Ontwikkeling van het streven naar sociale zekerheid

Gedurende den oorlog trad het streven naar sociale zekerheid, dat voordien reeds in de Social Security Acts van de Vereenigde Staten en Nieuw Zeeland tot uiting was gekomen, vooral op den voorgrond in het Atlantic-Charter, dat op 14 Augustus 1941 tusschen President Roosevelt en Minister Churchill werd gesloten. Van de daarin genoemde vier "freedoms" zijn vooral de "freedom from fear" en de "freedom from want" voor ons doel van belang. Terwijl de vrijwaring van vrees, in het zesde punt van het Charter neergelegd, kennelijk meer denkt aan de veiligheid der volkeren, is punt vijf meer gewijd aan de vrijwaring van gebrek voor het individu. Volgens dit punt 5 wenschen de onderteekenaars:

> "to bring about the fullest collaboration between all "nations in the economic field, with the object of "securing for all improved labour standards, economic "advancement, and social security".

De sociale zekerheid stond ook in het middelpunt van de belangstelling op een Inter-American Conference van 10—16 September 1942 te Santiago gehouden. De Zuid-Amerikaansche staten daar bijeen verklaarden o.a.:

> "Each country must create, conserve and build up the "intellectual, moral and physical vigour of its active "generation, prepare the way for its future generation, "and support the generation that has been discharged "from productive life. This is social security: a genuine "and rational economy of human resources and values."

Niemand heeft de gedachte der sociale zekerheid uitvoeriger en nauwkeuriger uitgewerkt dan Sir William Beveridge in zijn reeds beroemd geworden rapport "Social Insurance and

Allied Services", op 20 November 1942 uitgebracht. In dit rapport noemt hij als de vijf booze reuzen, die de sociale zekerheid bedreigen: Gebrek, Ziekte, Onkunde, Verval en Ledigheid. [1]) Zijn rapport houdt zich meer uitvoerig bezig met de eerste twee, n.l. gebrek, en, hoewel niet met alle aspecten daarvan, ziekte.

De opgang, dien het Beveridge rapport heeft gemaakt, is verbluffend. In Engeland werden er meer dan 600 000 exemplaren van verkocht. Bijeenkomsten, waar Beveridge zijn plan, ook tot in technische details, besprak, werden door duizenden bezocht. Ook in de kringen der Engelsche Regeering vond het streven naar sociale zekerheid steun. Minister Churchill verklaarde, dat hij en zijn collega's: voorstanders waren van een sociale verzekering voor alle klassen der maatschappij "van de wieg tot het graf".

Het Beveridge rapport is een prachtig stuk werk. Het onderscheidt hoofdzaken van bijzaken, is sterk in zijn argumentatie en bestrijkt vrijwel het geheele terrein der sociale verzekering. De klacht, dat het plan hier en daar te critiekloos is ontvangen, is zeker juist. In de vergadering van het Engelsche Hoogerhuis van 9 December heeft Lord Soulbury dan ook niet geheel ten onrechte opgemerkt, dat sommige menschen het Beveridge rapport behandelden "alsof het van den Berg Sinaï was afgedaald". Dat neemt niet weg, dat uit dit zeer belangrijke rapport ook voor Nederland ongetwijfeld leering valt te trekken. Het zal dan ook in het verdere deel van dit verslag meermalen ter sprake worden gebracht.

2. Redenen voor het ontstaan van het streven naar sociale zekerheid

De vrees voor de toekomst speelt in het leven van vele menschen een groote rol. Hoeveel te meer moet dit zoo zijn, wanneer die toekomst zooveel onzekerheden in zich bergt als het geval is voor arbeiders en hen, die economisch met hen kunnen worden gelijkgesteld.

De jaren vóór den oorlog kenmerken zich door sociale onzekerheid. Er was een algemeene economische ontreddering.

[1]) Blz. 170, par. 456. Een meer uitvoerige omschrijving van de vijf booze reuzen geeft Beveridge in zijn Pillars of Security (Allen & Unwin, London, 1942, hoofdstuk 9, New Britain, blz. 80—90). In een Oxford-lezing noemde hij er, blijkens de "Times" van 30 November 1943, nog twee reuzen bij, nl. Oorlog en Ongelijkheid (dit laatste daar 80 % van den particulieren rijkdom in Engeland in handen is van 7 % der bevolking).

Werkloosheid, loonsverlaging, productie-inkrimping, valutaontwrichting, internationale handelsoorlogen, beheerschen het beeld van die jaren. Voor den kleinen middenstander kwam daar nog de bijzondere moeilijkheid bij, dat zijn sociale zekerheid steeds meer bedreigd werd door de concentratie van het bedrijfsleven in groote concerns, waardoor voor kleine middenstanders minder plaats bleef. De politieke gevaren, die hierdoor werden opgeroepen, zijn thans algemeen bekend. Het wordt immers weinig meer betwijfeld, dat de opkomst van een verderfelijke beweging als het Nationaal-Socialisme mede te wijten is aan de ontevredenheid van werklooze arbeiders, ontwortelde middenstanders, verdrukte boeren, en een te laag beloond boordenproletariaat.

Zulks toont, hoe gevaarlijk de reacties op sociale onzekerheid kunnen zijn.

Tengevolge van de oorlogsomstandigheden is thans een algeheele verandering ingetreden. Er is geen werkloosheid, maar een groot tekort aan arbeidskrachten; de loonen zijn redelijk; elkeen, die voor de oorlogsproductie werkt, is verzekerd van zijn bestaan. Het is evenwel begrijpelijk, dat talloozen, met de herinnering aan het verleden, reeds thans worden vervolgd door het spookbeeld, dat na den oorlog de oude ellende weer zal herleven. Ook na den vorigen oorlog was den Engelschen oudstrijders beloofd "een land goed voor helden" terwijl de werkelijkheid bracht "een land vol van werkloozen". Hoezeer deze kwestie de geesten bezig houdt, toonde een enquête van het Canadian Institute of Public Opinion (the Gallup Poll) onder de Canadeesche soldaten. De overgroote meerderheid der soldaten gaf antwoorden, waaruit een zeer groote vrees bleek voor sociale onzekerheid na den oorlog. [1])

De opwekkingen om dezen oorlog te zien als een strijd, die ook gevoerd wordt voor een betere wereld, hebben hun geestelijken invloed niet gemist. Het moet voor menigeen steeds minder duidelijk worden, waarom de mensch, die er steeds beter in slaagt de natuurkrachten te beheerschen, in menig opzicht steeds meer een speelbal is geworden van de economische krachten. Een en ander heeft geleid tot den wensch naar meerdere beheersching der economische krachten en daarmede naar meerdere sociale zekerheid.

[1]) Prof. Harry M. Cassidy, "Social Security and Reconstruction in Canada". The Ryerson Press, Toronto, 1943, blz. 5.

3. Beoordeeling van het streven naar sociale zekerheid

Er zou over de beoordeeling van het streven naar sociale zekerheid heel wat te zeggen zijn. Kortheidshalve wordt hier volstaan met enkele opmerkingen over den *zedelijken*, den *economischen*, en den *internationalen* kant van dit streven.

a. In iederen kring bevindt zich een aantal individuen, wien het aan voldoenden gemeenschapszin ontbreekt. Hun streven is erop gericht zich door een onmaatschappelijke houding te bevoordeelen. Bij de uitwerking van plannen voor sociale zekerheid moet hiermede rekening worden gehouden, maar er is geen voldoende reden om daarom die plannen als zoodanig te veroordeelen. Bij een brandverzekering b.v. doet zich meermalen het euvel voor, dat de verzekerde op onrechtmatige wijze tracht een uitkeering te verkrijgen, maar daarom is een brandverzekering nog niet verkeerd. De betreffende ervaring is alleen een aansporing om voldoende scherpe contrôlemaatregelen te nemen om het aangeduide euvel te ondervangen. Zoo is het ook bij het streven naar sociale zekerheid. Met name bij de bespreking der werkloosheidsbestrijding zal er nog gelegenheid zijn op de noodzakelijkheid van die contrôlemaatregelen terug te komen.

Maar wanneer wij nog wat dieper gaan, dan rijst een volgende vraag: tast de sociale zekerheid niet den wil, den durf en het initiatief in den mensch aan?

Men hoort wel eens stemmen, die den indruk wekken, alsof sociale zekerheid de bedoeling heeft voor ieder mensch in het leven een veeren bedje te spreiden en daarmede traagheid en lakschheid te bevorderen. Een typische uiting in dien zin gaf de Ohio Chamber of Commerce in de Vereenigde Staten, toen zij het ideaal der sociale zekerheid aanduidde als een "Lazy Man's Paradise". Er is reden om wat argwanend tegenover dit zedelijk oordeel te staan. Want het wordt gewoonlijk vernomen in die kringen, die, profiteerend van sociale zekerheid, zichzelf geen noodelooze levenshardheid plegen op te leggen, om daaruit meer kracht voor economische inspanning te putten. Ongetwijfeld heeft de mensch een prikkel noodig om tot activiteit te komen. Maar het is niet de sociale onzekerheid, welke den juisten prikkel verschaft. De mensch kan zelf of in zijn gezin op velerlei manier door rampen worden getroffen. Werkloosheid, invaliditeit, ziekte, ouderdom, ongeval, zijn daarvan de meest bekende verschijnselen. Evenwel treffen deze den mensch veelal onafhankelijk van zijn wil. De ervaring

leert dan ook niet, dat landen met veel sociale onzekerheid economisch hoog ontwikkelde landen zijn, omdat armoede en ziekte er zooveel prikkel tot inspanning brachten. Initiatief en geestkracht ontstaan niet door het laten voortbestaan van hulpbehoevendheid, maar door de opwekking van de in het volk levende zedelijke krachten. Ook wanneer een systeem van sociale zekerheid wordt toegepast, dan blijft er nog ruimschoots prikkel tot inspanning over. Steeds zal het streven blijven om boven het minimum uit te komen, dat bij sociale zekerheid kan worden toegekend. Voorts zal het systeem van sociale zekerheid, dat wordt toegepast, op de medewerking van den belanghebbende een beroep moeten doen, teneinde den prikkel tot inspanning levendig te houden. Dit is een van de redenen, waarom het gewenscht is de onkosten van een plan voor sociale zekerheid mede door een bijdrage van de belanghebbenden te doen dekken. Op deze wijze wordt het besef levendig gehouden, dat alleen hij sociale zekerheid kan ontvangen, die daar een contraprestatie tegenoverstelt.

De geheele beschouwing, dat sociale zekerheid is een uitvloeisel van weekhartigheid en slapheid, berust op een grondslag, die volstrekt moet worden verworpen. Zij beteekent een verdediging van de theorie van Mussolini en Hitler, met hun verderfelijke leuzen ten gunste van een leven van gevaar. Wij weten nu wel, wat dit in hun gedachtengang beteekent. Zij bedoelen daarmede roof, plundering, moord en oorlog. Wil, initiatief en durf kunnen daardoor wellicht in den mensch worden geprikkeld. Maar dan zijn die krachten alleen gericht op maatschappelijken ondergang, in plaats van op vooruitgang. De zedelijke normen van beperking zijn daarbij losgelaten. In de Middeleeuwen was het ideaal van den ridder ook een gevaarlijk leven. Maar de buitensporigheden, waartoe dit ideaal zou kunnen leiden, werden in beginsel aan banden gelegd, doordat het werd verbonden met een zedelijk doel, n.l. de bescherming der zwakken. [1]) Bij Mussolini en Hitler daarentegen zijn alle zedelijke remmen losgeworpen.

Tegenover de leuze van een leven van *gevaar* moet worden gesteld de eisch van een leven van *sociale rechtvaardigheid*. Uitgegaan moet daarbij worden van de groote waarde van iederen mensch. Deze gedachte wordt op verschillende wijzen verankerd. Sommigen zien het stellen van de waarde van den

[1]) S. E. van Praag, "Vie facile et vie dangereuse", La France Libre, 16.3.'43, blz. 365.

mensch uitsluitend als een zedelijken eisch van naastenliefde, welke de eene mensch tegenover den anderen verschuldigd is. Anderen brengen die naastenliefde religieus terug tot het gebod van God, Hem lief te hebben boven alles en den naaste als onszelve. Personen van verschillende levensovertuiging kunnen hier samengaan in het uitwerken van den eisch, die een juiste beschouwing van sociale rechtvaardigheid voor de praktijk moet doen stellen. Dit maakt het mogelijk de sociale zekerheid tot een nationaal ideaal te verheffen.

Duidelijk zal daarbij moeten uitkomen, dat sociale zekerheid geen doel in zichzelf is. Voor den juisten opbouw der maatschappij is noodig een groot levensideaal. Zekerheid als zoodanig kan dat ideaal niet zijn. Wij moeten met alle kracht najagen een rechtvaardige sociale orde. De sociale zekerheid moet in die orde haar plaats ontvangen. Maar einddoel is zij niet. Wie de sociale zekerheid als einddoel najaagt, is afgedaald tot het peil van den zelfvoldanen, nutteloozen "bourgeois satisfait".

De Britsche Minister Herbert Morrison noemt in een van zijn speeches een plan voor sociale zekerheid "ambulance and salvage work, rescuing and patching up our casualties". [1]) Deze zienswijze is volkomen juist. De maatschappij moet zoo worden georganiseerd, dat alle leden der maatschappij behoorlijk werk vinden, waardoor de productie belangrijk kan worden opgevoerd en de consumptie, vooral van de minder bedeelden, eveneens een sterk stijgende lijn kan volgen. Dat is de hoofdzaak. Daarop moeten in de eerste plaats alle krachten worden geconcentreerd. In die beter georganiseerde maatschappij voorziet een plan voor sociale zekerheid alleen in geval van nood.

Van ieder mag worden verwacht, dat hij zijn beste krachten geeft voor de economische gemeenschap aan wier opbouw hij heeft mede te werken. Maar wie dat dan ook doet, heeft recht op de bescherming, die de sociale zekerheid hem biedt.

b. Thans volgen enkele opmerkingen over de *economische* beteekenis der sociale zekerheid. Van sociale zekerheid moet een verhooging der productiviteit worden verwacht. De arbeider, die geen levensperioden behoeft door te maken, waarin zijn lichaamskracht door gebrek aan voedsel wordt aangetast, is tot een grootere activiteit in staat. Een juist plan van sociale zekerheid zal preventief werken, b.v. door het voorkomen of spoediger herstel van ziekten, tengevolge van

[1]) "Looking Ahead", Hodder and Stoughton, London, 1943, blz. 196.

een tijdige en afdoende behandeling, waardoor niet alleen uitgaven worden gespaard, maar bovendien een hoogere productie blijft verzekerd. Sociale zekerheid zal de productiviteit ook doen toenemen in die gevallen, waarin de vrees voor de toekomst een psychische rem vormt, die aan het ontplooien der volle energie in den weg staat.

Naast de verhooging der productiviteit is een ander gunstig economisch gevolg der sociale zekerheid, dat een meer gelijkmatige koopkracht wordt bevorderd.

Sociale zekerheid leidt als het ware tot een herverdeeling van het maatschappelijk inkomen, waarbij koopkracht van de meer welgestelden wordt overgeheveld naar de minder welgestelden. De financieele vragen, die deze verandering opwerpt, zullen in het hoofdstuk betreffende de Financiering nader onder het oog worden gezien. Thans verdient het de aandacht, dat deze herverdeeling een drietal gunstige economische gevolgen heeft. Vooreerst zullen op deze wijze behoeften worden bevredigd, die in de schaal der intensiviteit zwaarder wegen. Sir William Beveridge heeft deze gedachte puntig geformuleerd in den eisch: "first things first; bread for everyone before cake for anybody". [1])

Vervolgens heeft een meer gelijkmatige verdeeling der koopkracht tot gevolg, dat de voortbrenging zich meer richt op massaproductie, welke, doordat zij een ruimere mogelijkheid tot mechanisatie biedt, goedkooper kan worden voortgebracht. Tenslotte dient te worden opgemerkt, dat een meer gelijkmatige koopkracht, die voortspruit uit het toekennen van geldelijke uitkeeringen aan werkloozen, de inzinking der vraag gedurende een werkloosheid geringer doet zijn dan anders het geval zou zijn geweest, waardoor een economisch herstel gemakkelijker kan intreden.

c. Een enkel woord nog over den *internationalen* kant van het streven naar sociale zekerheid. De sociale voorwaarden in verschillende landen plegen sterk uiteen te loopen. Dit heeft in het verleden meermalen aanleiding gegeven tot klachten van de zijde van staten, die hun economische positie zagen benadeeld doordat zij gunstiger sociale voorwaarden hadden vastgelegd. Het zou een bron van wrijvingen wegnemen indien na den oorlog internationaal een meer homogene toepassing van sociale maatregelen zou kunnen worden verkregen. Een

---

[1]) "Pillars of Security", Allen & Unwin, London, 1942, blz. 178.

internationaal minimum van maatregelen tot sociale zekerheid is daartoe aanbevelenswaardig. Het Internationaal Arbeidsbureau is het aangewezen orgaan om deze materie ter hand te nemen. Ook andere vragen, waartoe de sociale zekerheid aanleiding geeft, zouden daarbij kunnen worden bezien. Men denke b.v. aan de mogelijkheid, dat verzekeringsrechten van emigranten in landen, waarheen wordt geëmigreerd, worden erkend. Reeds in 1935 heeft het Internationaal Arbeidsbureau met dit onderwerp, voor wat pensioenrechten van emigranten betreft, bemoeienis gehad.

DERDE HOOFDSTUK

DE IN NEDERLAND BESTAANDE VERHOUDINGEN [1])

Hoewel de op het tijdstip der invasie bestaande regelingen op het gebied van overheidszorg in groote trekken wel als algemeen bekend mogen worden verondersteld, is het toch voor den samenhang van dit rapport wellicht dienstig, ze hier ter plaatse in het kort te schetsen, teneinde vervolgens een overzicht te geven van de voornaamste gedurende de bezetting aangebrachte wijzigingen.

a) De toestand vóór 10 Mei 1940

1. Algemeen

De eerste verplichte sociale verzekering in ons land dateert van het begin dezer eeuw, toen de wetgever de ongevallenverzekering ter hand nam (1901). In 1913 volgden de Pensioenwetten (d.w.z. de Invaliditeitswet en de Ouderdomswet) en de Ziektewet, die echter eerst in 1919, respectievelijk 1929, in werking traden.

De aldus tot stand gekomen regelingen omvatten uitsluitend loonarbeiders en eenige met dezen gelijkgestelde categorieën. De Invaliditeitswet stelt een inkomensgrens van 2000 gld., de Ziektewet van 3000 gld., boven welke grens de verplichting tot verzekering wegvalt. Verzekering onder de Ongevallenwetten is onafhankelijk van een inkomensgrens.

Naast deze verplichte verzekering stond voor loonarbeiders tevens de mogelijkheid open van vrijwillige werkloosheidsverzekering, terwijl werkgevers zich vrijwillig tegen ongevallen konden verzekeren en de geheele bevolking kon gebruik maken van een vrijwillige ouderdomsverzekering. Deze vormen van vrijwillige verzekering waren eveneens bij de wet geregeld, resp. in het Werkloosheidsbesluit 1917, in de Ongevallenwet 1901 zooals deze in 1921 gewijzigd was, en in de Ouderdomswet 1919. De vrijwillige werkloosheids-

[1]) Met betrekking tot de in dit hoofdstuk behandelde stof moge eraan worden herinnerd, dat de Commissie voor de groote moeilijkheid stond, eenerzijds slechts over onvolledige en moeilijk controleerbare gegevens te beschikken, terwijl anderzijds de mogelijkheid tot ruggespraak met ter zake deskundigen uiteraard was afgesneden.

verzekering en, bij wijze van overgang, ook de ouderdomsverzekering, genoten Rijkssubsidie.

Van de verschillende vormen van Overheidssteun was de werkloozensteun, die werd verleend door de Gemeenten, al dan niet met behulp van een Rijkssubsidie, de voornaamste.

De armenzorg was eveneens een gemeentelijke taak, bij de uitoefening waarvan de burgerlijke autoriteiten volgens bepaalde, in de Armenwet 1912 neergelegde voorschriften, door verschillende kerkelijke en particuliere instellingen van weldadigheid werden bijgestaan.

De rechtsgrond, waarop de wetgever bij het tot stand komen van de sociale verzekeringswetten het opleggen van de verzekeringsplicht steunde, was de opvatting, dat in de loondienst; verhouding de zedelijke eisch besloten lag, den arbeider en zijn gezin ook in tijden, waarin hij door ziekte of eenige andere oorzaak zijn loon moest derven, de noodige kosten van levensonderhoud te garandeeren. Tevens werd bij het opstellen der oorspronkelijke regelingen, voortbouwend op de praktijk van het particuliere verzekeringsbedrijf, een zoo strikt mogelijk actuarisch verband gelegd tusschen de premie en de uitkeering.

Langzamerhand echter kwam de gedachte naar voren, dat de rechtsgrond voor de verzekeringsplicht niet moet worden gezocht in de loondienstverhouding, doch in een wijder maatschappelijk verband. De wenschelijkheid meer en meer bevolkingsgroepen onder de verzekering te brengen, leidde tot verschillende aanvullingen, en tenslotte werd begin 1940 een Staatscommissie belast met het uitwerken eener regeling, krachtens welke de kleine zelfstandigen in het bestaande stelsel zouden kunnen worden betrokken.

Hiermede gepaard ging eveneens een andere ideeënverschuiving, waarbij de wensch naar handhaving van het strikt actuarische principe der particuliere, commercieele verzekering, in de sociale verzekering meer en meer verdrongen werd door het inzicht, dat sociale verzekering in de ware beteekenis van het woord op het beginsel van collectiviteit moet berusten.

Op deze beide kwesties zal in hoofdstuk V nader worden teruggekomen. Hier werden zij echter reeds even aangestipt teneinde mogelijke begripsverwarring, onder invloed van gedurende de bezettingsjaren verkeerdelijk gewekte voorstellingen, van den aanvang af te voorkomen.

Na deze meer algemeene opmerkingen volgt thans een korte samenvatting van de verschillende sociale verzekeringswetten, zooals deze op het tijdstip der invasie luidden.

2. De ongevallenverzekering

Bij arbeidsongeschiktheid tengevolge van een ongeval (of hiermede gelijkgestelde beroepsziekte) had de verzekerde onder de Industrieele Ongevallenwet 1921 en de Land- en Tuinbouw-ongevallenwet 1922, recht op een *uitkeering* ten bedrage van 80 per cent van het dagloon (70 per cent onder de Zee-ongevallenwet 1919) gedurende een termijn van zes weken; daarna werd 70 per cent of een evenredig deel daarvan uitgekeerd, al naar gelang het een geval van algeheele, dan wel van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid betrof. Zoo zijn dagloon meer dan 8 gld. bedroeg kwam dit meerdere voor de berekening der schadeloosstelling niet in aanmerking. Behalve deze geldelijke uitkeering genoot de verzekerde bovendien genees- en heelkundige behandeling, of een geldelijke vergoeding hiervoor. Overleed hij tengevolge van het ongeval, dan ontvingen zijn nagelaten betrekkingen een vergoeding voor begrafeniskosten, benevens een rente. Zoowel het een als het ander varieerde naar gelang van het loon, dat de verzekerde bij zijn leven verdiende; voor begrafeniskosten bedroeg de maximum vergoeding 240 gld., terwijl de gezamenlijke renten aan de nabestaanden in totaal niet meer dan 60 per cent van het dagloon konden bedragen.

De *premie* werd opgebracht door de werkgevers en verschilde naar gelang van de "gevarenklasse", waarbij het bedrijf was ingedeeld, en van het loon van den verzekerde.

Met de *uitvoering* van de industrieele ongevallenverzekering was de Rijksverzekeringsbank belast, en onder haar toezicht eveneens de Raden van Arbeid. Werkgevers konden op hun verzoek toestemming verkrijgen om of hun eigen risico te dekken, of zich te verzekeren bij een particuliere maatschappij. De uitvoering der landbouwongevallenverzekering was, behalve aan de beide reeds genoemde instellingen, tevens toevertrouwd aan door de werkgevers gevormde bedrijfsvereenigingen, terwijl tenslotte de zeeongevallenverzekering (waarvan de uitvoering niet bij de wet geregeld was) werd geadministreerd door de werkgeversvereeniging "Zee-Risico".

Onder de industrieele [illegible]verzekering vielen een kleine tweehonderd duizend bedrijven, welke tezamen ongeveer 1 millioen arbeiders in dienst hadden. Gegevens betreffende de aantallen personen, die onder de ongevallenverzekering voor landarbeiders en zeelieden vielen, zijn onvolledig, aangezien het meerendeel hunner werkgevers niet bij de Rijks-

verzekeringsbank, doch bij particuliere bedrijfsvereenigingen, resp. de vereeniging "Zee-Risico", zijn aangesloten.

Met de geldelijke uitkeeringen en de kosten van geneeskundige behandeling onder de ongevallenverzekering was jaarlijks rond 15 millioen gld. gemoeid, en de *totale lasten*, welke hieruit voor het bedrijfsleven voortvloeiden, werden geschat op 1 per cent van het verzekerd loonbedrag. [1])

Tenslotte nog een enkel woord over de *vrijwi.*
verzekering voor werkgevers. De *werkgevers* konden zich *vrijwil.* tegen de gevolgen van een ongeval verzekeren onder de Ongevallenwet, en onder de Land- en Tuinbouwongevallenwet, indien zij geen lid waren eener bedrijfsvereeniging in den zin dier wet.

3. De invaliditeits-, ouderdoms- en weduwen- en weezenverzekering

Verzekerden hadden bij het bereiken van den 65-jarigen leeftijd, of wanneer zij tengevolge van invaliditeit gedurende langer dan 6 maanden buiten staat waren een derde van hun normale loon te verdienen, recht op een *rente*. Het bedrag dier rente varieerde al naar gelang van den duur der verzekering en het totaal, dat aan premie was betaald. Om invaliditeitsrente te kunnen verkrijgen, moesten minstens 150 wekelijksche bijdragen zijn gestort; aan het toekennen van ouderdomsrente was deze voorwaarde niet verbonden. In sommige ziektegevallen, waarin blijvende invaliditeit kan worden voorkomen door geneeskundige behandeling en verpleging, kon zoodanige behandeling worden verstrekt, doch de verzekerde kon hierop geen recht doen gelden.

Bij overlijden van den verzekerde ontving zijn weduwe, zoo zij 60 jaar of ouder, dan wel blijvend invalide was, eveneens een rente, welke ongeveer gelijk stond met de uitkeering, die verzekerde bij zijn leven zou hebben genoten. Zijn kinderen beneden de 14 jaar hadden gezamenlijk recht op een weezenrente ten gelijken bedrage als de weduwerente.

De *premie* werd betaald door de werkgevers en varieerde van 0.25 tot 0.60 gld. per week, al naar gelang van de loonklasse, waartoe de verzekerde behoorde. Voor het indeelen bij een

[1]) Cijfers, evenals die betreffende de andere verzekeringen, ontleend aan "Nederland's Wil en Werk", W. de Haan N.V., Utrecht, Hoofdstuk XXVI, Voorzorg voor ziekte, ongeval en ouderdom. Blz. 143. De cijfers hebben betrekking op het jaar 1938.

bepaalde loonklasse werd niet alleen het loon in aanmerking genomen, doch ook de leeftijd en het geslacht van den verzekerde.

De *uitvoering* van de invaliditeits- en ouderdomsverzekering geschiedde als die der industrieele ongevallenverzekering, n.l. door de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid.

Het *aantal* verzekerden beliep meer dan 3½ millioen, en in totaal werd aan *renten* rond 35 millioen gld. per jaar uitbetaald, terwijl de *kosten* van opneming van arbeiders, die invalide dreigden te worden, in sanatoria en ziekenhuizen 1½ millioen gld. bedroegen.

De gemiddelde *lasten*, die uit dezen hoofde op het bedrijfsleven kwamen te rusten, werden geraamd op 2½ per cent van het verzekerd loon. Daarnaast droeg de Staat, naar wij reeds hebben gemeld, de lasten voortvloeiende uit de toelating tot de verzekering — hetzij kosteloos, hetzij op gunstiger voorwaarden — van een aantal personen, die op het tijdstip van invoering der verzekering den toelatingsleeftijd reeds meer of minder ver hadden overschreden. Daarnaast werd onder de vrijwillige ouderdomsverzekering, eveneens met behulp van Rijkssubsidie, een aantal geheel of gedeeltelijk kostelooze pensioenen verstrekt aan personen, die niet in loondienst waren en dus buiten de verplichte verzekering vielen, doch wier maatschappelijke positie gelijkstond met die der verplichtverzekerden.

Na de samensmelting in 1936 van het verplichte pensioenfonds met dat der vrijwillige ouderdomsverzekering, is de volgende eigenaardige figuur ontstaan: alle ouderdoms- of invaliditeitspensioenen, ongeacht of zij uit verplichte, dan wel uit vrijwillige verzekering voortvloeiden, werden bestreden uit een fonds, dat Rijkssubsidie genoot. Intusschen achtte de Staatscommissie-Verrijn Stuart, die in 1939 een onderzoek instelde naar de financiering der invaliditeits- en ouderdomsverzekering, dezen toestand ongewenscht en adviseerde, de door premiën gedekte verplichte pensioenverzekering in een apart fonds te beheeren, geheel gescheiden van de overige, geheel of gedeeltelijk kostelooze pensioenen, die meer het karakter van gemeenschapszorg dragen en als zoodanig dienen te worden geadministreerd. Dit beteekent dus in zekeren zin een terugkeer naar het actuarische principe in de sociale verzekering.

Tenslotte nog een enkel woord over de *vrijwillige ouderdomsverz* -*i*: . Onder de Ouderdomswet 1919, regelende de vrijwillige ouderdomsverzekering, waren rond honderd duizend

personen verzekerd, doch onder dit aantal was begrepen een aanzienlijke hoeveelheid gevallen, waarin als overgangsmaatregel geheel of gedeeltelijk op Staatskosten pensioen was verleend.

De verzekering gaf recht op een *rente* van 3 tot 20 gld. per week, terwijl daarnaast gelegenheid werd gegeven tot het sluiten van een verzekering voor een weduwe- of weduwnaarspensioen tot 10 gld. per week. Bij overlijden van den verzekerde minstens drie jaar na het sluiten der verzekering ontvingen zijn nagelaten betrekkingen een bedrag van 100 gld.

De *kosten* der vrijwillige ouderdomsverzekering kwamen, met inbegrip van de administratiekosten, geheel voor rekening van de verzekerden.

4. De ziekteverzekering

Deze verzekering voorzag in de *uitkeering* van een ziekengeld ten bedrage van 80 per cent van het loon, wanneer een arbeider wegens ziekte niet in staat tot werken was. De maximum tijdsduur van een zoodanige uitkeering was 6 maanden. Daarna had de getroffene eventueel aanspraak op een invaliditeitsrente, doch alleen dan, wanneer hij niet in staat was een derde van zijn normale loon te verdienen.

Bij zwangerschap eener gehuwde vrouwelijke verzekerde werd gedurende 12 weken een uitkeering ten bedrage van het volle loon betaald, welke termijn kon worden verlengd tot een half jaar voor het geval de verzekerde al dien tijd buiten staat was haar arbeid weder te hervatten.

In tegenstelling met de beide voorafgaande verzekeringen werd in de kosten der ziekteverzekering door de werknemers gedeeld. Immers de werkgevers konden de helft der door hen verschuldigde *premie* verhalen op het loon. De premie, die bij de ongevallenverzekering varieerde naar gelang van de hoogte van het loon en de mate van gevaar in het betrokken bedrijf, en die bij de ouderdoms- en invaliditeitsverzekering verband hield met loon, leeftijd en geslacht van den verzekerde, bestond bij de ziekteverzekering eenvoudig uit een percentage van het loon (1.7 per cent).

De *uitvoering* van de ziektewet is een twistappel geweest, die haar invoering zestien jaar lang heeft vertraagd. Volgens den oorspronkelijken opzet van Minister Talma immers zou de administratie geheel door publiekrechtelijke organen geschieden, doch dit stuitte op krachtig verzet van degenen, die het parti-

culiere bedrijfsleven ook in de uitvoering wilden betrekken. Tenslotte werd een compromis gevonden door de uitvoering toe te vertrouwen aan de Raden van Arbeid eenerzijds, en aan speciaal voor de uitvoering der Ziektewet gecreëerde bedrijfsvereenigingen anderzijds. De laatstgenoemde instellingen trokken verreweg het grootste deel der uitvoering aan zich. Zij moeten niet worden verward met de bedrijfsvereenigingen, die met de uitvoering der Landbouwongevallenwet waren belast en uitsluitend door werkgevers werden gevormd. De besturen der bedrijfsvereenigingen in den zin der Ziektewet bestonden voor de helft uit werkgevers, voor de helft uit werknemers. De leden der besturen werden benoemd door de centrale werkgevers- en vakvereenigings-organisaties.

Aan ziekengeld onder de Ziektewet werd *in totaal* een kleine 13 millioen gld. *uitgekeerd*, verdeeld over meer dan drie honderd duizend gevallen, hetgeen een *belasting* op het bedrijfsleven legde van ongeveer 1 [per cent] van het verzekerd loonbedrag.

5. Kinderbijslagverzekering

Einde 1939 was de Kinderbijslagwet tot stand gekomen, doch op het tijdstip der invasie was deze wet nog niet van kracht geworden. De kinderbijslagverzekering zal daarom onder afdeeling 3) van dit hoofdstuk besproken worden.

6. Werkloosheidsverzekering

Van de verschillende vormen van vrijwillige verzekering was de werkloosheidsverzekering verreweg de belangrijkste. Rond zeshonderd duizend loonarbeiders waren bij erkende werkloozenkassen (d.w.z. kassen, wier reglementen door den Minister van Sociale Zaken waren goedgekeurd en wier administratie aan bepaalde voorwaarden voldeed) aangesloten.

De *uitkeeringen*, welke ingeval van werkloosheid werden verstrekt, verschilden zoowel wat betreft hoogte als tijdsduur voor de verschillende vereenigingen met werkloozenkas, doch krachtens de bepalingen van het Werkloosheidsbesluit 1916 mochten zij voor een gesubsidieerde werkloozenkas in geen geval meer bedragen dan 70 per cent van het loon van den verzekerde.

De *premie* werd betaald uitsluitend door de verzekerden zelf en was voor iedere werkloozenkas verschillend, doch het Rijk

PUBLIEKE

gaf op bepaalde voorwaarden een jaarlijksche subsidie, gewoonlijk ten bedrage van het totaal der door de bij de betrokken kas verzekerden opgebrachte premies over een jaar, doch in sommige gevallen, wanneer de economische toestand van het bedrijf dit wenschelijk maakte, aanzienlijk meer. De helft dezer subsidie werd door de Gemeenten aan het Rijk vergoed.

Bij de *uitvoering* der verzekering moest door de erkende kassen rekening worden gehouden met eenige door de Overheid vastgestelde algemeene richtlijnen, terwijl de Gemeentebesturen toezicht hielden op de werkloozenkassen binnen hun Gemeenten. Voor het vaststellen dezer algemeene richtlijnen, en in het algemeen voor de uitvoering van het Werkloosheidsbesluit, werd de Minister van Sociale Zaken bijgestaan door een Commissie van Advies, welke bestond voor de eene helft uit vertegenwoordigers van gesubsidieerde vereenigingen, en voor de andere helft uit vertegenwoordigers van Rijk en Gemeenten.

In totaal werd in het jaar vóór de invasie $7\frac{3}{4}$ millioen gld. *aan premies* opgebracht, terwijl de gezamenlijke *subsidies* van het Rijk 9.6 millioen gld. bedroegen.

7. Armenzorg en Steunregelingen

Ondersteuning van Gemeentewege krachtens de Armenwet 1912 kon slechts worden verleend aan hen, die zich het noodzakelijk levensonderhoud niet kunnen verschaffen en het, hoewel een verzoek daartoe gedaan is, niet ontvangen van hiervoor wettelijk aansprakelijke personen (naaste bloedverwanten e.d.), noch van kerkelijke, bijzondere of gemengde instellingen van liefdadigheid.

De *ondersteuning* geschiedde naar behoefte en werd, waar mogelijk, verstrekt in den vorm van loon voor arbeid. Ten aanzien echter van armen, waarvan bleek, dat zij door hulp niet uit den toestand van armlastigheid konden worden opgeheven, mocht de te verstrekken ondersteuning de grens van het voor het levensonderhoud noodzakelijke niet overschrijden.

De armenverzorging werd *uitgevoerd* door burgerlijke (d.w.z. van Gemeentewege geregelde en bestuurde), kerkelijke, bijzondere (d.w.z. door bijzondere personen of niet-kerkelijke stichtingen geregeld en bestuurd) en gemengde instellingen van weldadigheid (in de regeling en het bestuur van de laatstgenoemde categorie werd door de Gemeente gezamenlijk met kerkelijke of bijzondere instanties voorzien).

De noodige samenwerking en coördinatie tusschen deze verschillende lichamen was gewaarborgd door de instelling van Armenraden in de meeste groote steden en groepen van kleinere Gemeenten. Deze bestonden uit vertegenwoordigers van de in het betrokken district gevestigde instellingen van weldadigheid en hielden o.a. een register bij van inlichtingen omtrent alle personen, die zich te eeniger tijd tot een der instellingen om ondersteuning hadden gewend. Zij stelden voorts een onderzoek in naar de omstandigheden van deze personen, verstrekte inlichtingen en advies aangaande het armwezen zoowel aan het Rijk als aan bepaalde particuliere instanties en troffen in het algemeen maatregelen ter bevordering van een goede armenverzorging in hun ambtsgebied. In Gemeenten, waar geen Armenraad was, konden Burgemeester en Wethouders een register van inlichtingen aanleggen betreffende armen, die ondersteuning ontvingen van instellingen van weldadigheid in hun gebied.

De *administratiekosten* van de armenverzorging — dus met name de kosten verbonden aan de Armenraden en de registers van inlichtingen — waren voor rekening van de Gemeenten.

Het aantal instellingen van liefdadigheid in Nederland bedroeg in 1938 8.817. In *totaal* bedroegen de *uitgaven* voor armenverzorging, met inbegrip van de administratiekosten, in datzelfde jaar 134.660.194 gld. voor het geheele land, waarvan ongeveer de helft ten laste van burgerlijke instellingen, een vierde ten laste van de Gemeentebesturen en de rest voor rekening van kerkelijke en particuliere instellingen kwam, en, voor een ondergeschikt aandeel, van het Rijk en van gemengde instellingen. [1])

) Maatregelen gedurende de bezetting

1. Algemeen

Ten tijde van de invasie bevonden zich verschillende ingrijpende sociale maatregelen in min of meer gevorderden staat van voorbereiding. De kinderbijslagverzekering was reeds de beide Kamers gepasseerd, doch nog niet ingevoerd. Een regeling van het ziekenfondswezen was vrijwel gereed; de opneming van huispersoneel in de ziekte- en ongevallenverzekering, een technische herziening van de Ziektewet en

[1]) Cijfers ontleend aan het Statistisch Zakboek 1941 van het Centraal Bureau voor de Statistiek, blz. 111 e.v.

de Invaliditeitswet, en een nieuwe regeling betreffende de financiering der invaliditeits- en ouderdomsverzekering werden overwogen. Bovendien was reeds herhaalde malen de wenschelijkheid van uitbreiding der verschillende sociale voorzieningen tot andere bevolkingsgroepen ter sprake gekomen.

In April 1940 was de Staatscommissie-Van Bruggen ingesteld, teneinde het vraagstuk van de toepassing der verplichte sociale verzekering op kleine zelfstandigen te onderzoeken. Deze Commissie bracht begin 1943 het eerste gedeelte van haar rapport uit. In een ander verband zal hierop nog nader worden teruggekomen, doch thans zij vermeld, dat de Commissie opneming van de kleine zelfstandigen in de Ongevallenwet, de Ziektewet en de Kinderbijslagwet (de Invaliditeits- en Ouderdomswet wordt vooralsnog buiten beschouwing gelaten) aanbeveelt. Voor deze verplichte verzekering der kleine zelfstandigen stelt de Commissie een inkomensgrens van drie duizend gld. per jaar, terwijl zij de kosten geheel op de belanghebbenden zelf wil leggen, hetgeen op een totale premie van ongeveer 5 per cent van hun inkomen zou neerkomen. Deze lasten zouden echter stijgen, indien de inwonende kinderen, welke in het bedrijf werkzaam zijn, onder de verplichte verzekering worden gebracht (hetgeen inmiddels is geschied), terwijl bovendien op een premie van 4 per cent voor de verzekering van geneeskundige behandeling onder het Ziekenfondsenbesluit, waaronder de kleine zelfstandigen eveneens zouden komen te vallen, moet worden gerekend. Al deze kosten zou de Commissie afgewenteld willen zien op den consument, in welk geval naar haar oordeel een rechtstreeksche premieheffing bij de zelfstandigen uit sociaal oogpunt geen overwegend bezwaar zou opleveren. Naar schatting zou de groep der kleine zelfstandigen meer dan 600.000 personen omvatten.

In een vloed van krantenartikelen en andere vormen van publiciteit hebben de bezettingsautoriteiten bij iedere door hen ingevoerde wijziging of aanvulling van het bestaande sociale verzekeringsstelsel den indruk trachten te vestigen als zou door hen een diepgaande ideologische omwenteling op dit gebied zijn teweeggebracht. De "verzekeringsgedachte" zou hebben plaatsgemaakt voor de "verzorgingsgedachte", waarbij de werker geacht wordt "door zijn arbeid geborgen te zijn in zijn volk". [1]) Met dit laatste werd blijkbaar bedoeld volledige

[1]) "Nieuwe Rotterdamsche Courant", 26.6.1943.

staatszorg in alle gevallen, waarin de werknemer buiten zijn schuld niet in staat is door arbeid in zijn levensonderhoud te voorzien, zonder dat hiervoor een tegenprestatie in den vorm van een premie of speciale bijdrage wordt vereischt.

Bij deze propaganda werd dan gewoonlijk verzwegen, dat de betrokken maatregel in de meeste gevallen niet aan het initiatief van den bezetter was te danken, doch op rekening van het bewind van vóór 10 Mei 1940 moest worden geboekt. Terwijl in de andere gevallen, zooals b.v. bij de opheffing van de werkloosheidsverzekering, de wijziging voor Nederlandsche verhoudingen in geenen deele als een verbetering kan worden aangemerkt.

In feite is gedurende de bezetting op het gebied van de sociale verzekering slechts weinig afgeweken van de lijn der ontwikkeling in het vooratgaande tijdperk. Immers van de belangrijkste nieuwe voorzieningen, waartoe in de eerste plaats de invoering van de Kinderbijslagwet en van de ziekenfondsenregeling moet worden geteld, was de eerste reeds in 1939 tot stand gekomen, terwijl de tweede zich op het tijdstip der invasie in een vergevorderd stadium van voorbereiding bevond.

Wat betreft de "verzorgingsgedachte", die met name in de Kinderbijslagwet en het Ziekenfondsenbesluit zou zijn "doorgebroken", is er reeds aan het begin van dit hoofdstuk op gewezen, dat de nieuwere gezichtspunten met betrekking tot den rechtsgrond voor de verplichte sociale verzekering en het loslaten van het strikt actuarische principe, volstrekt niet van uitheemsche herkomst zijn, doch in den loop der jaren op vaderlandschen bodem waren gegroeid. Bovendien beteekent deze ontwikkeling op zichzelf nog geen prijsgave van de "verzekeringsgedachte". Het gaat hier slechts om een verdere verschuiving van de particuliere verzekeringssfeer, waarvan de vroegste verzekeringswetten wellicht te zeer het kenmerk droegen, naar een *sociale* verzekering in den eigenlijken zin van het woord.

Wij laten thans een kort overzicht van de voornaamste maatregelen gedurende de bezettingsperiode volgen.

2. Invoering Kinderbijslagwet

Deze wet trad op 1 Januari 1941 in eenigszins gewijzigden vorm in werking. Zij geeft voorziening in een bijslag voor arbeiders, wier gezin meer dan twee kinderen onder de 15 jaar telt. Deze leeftijdsgrens werd drie jaar na invoering der wet

verhoogd tot 18 jaar, terwijl sedertdien onder zekere voorwaarden voor kinderen onder de 21 eveneens recht op bijslag bestaat, ingeval zij dagonderwijs aan een inrichting voor algemeen vormend of vakonderwijs genieten. Arbeiders in dienst van publiekrechtelijke lichamen vallen onder de Kinderbijslagwet, tenzij zij in een bijzondere regeling zijn opgenomen, die door de Overheid als zoodanig erkend is. De wet sluit, zoowel wat betreft de personen, die zij omvat, als wat betreft de uitvoering, ten nauwste aan bij de Ziektewet.

De *bijslag* is afhankelijk van het loon en bedraagt, sedert invoering eener tijdelijke verhooging in 1942, 20 cent per dag bij een loon van 4 gld. òf minder, en 25 cent per dag voor alle loonen boven de 4 gld.

De *premie*, bestaande uit een bijdrage en een opslag, wordt door de werkgevers opgebracht en bestaat uit een door de Regeering telken jare vast te stellen percentage van het loon. Dit is voor 1944 bepaald op 0.92 per cent. De opslag wordt door de Regeering of de bedrijfsvereenigingen bepaald, al naar gelang de verzekering gesloten is bij het Rijkskinderbijslagfonds of bij het kinderbijslagfonds eener bedrijfsvereeniging. Voor 1944 bedraagt de opslag voor hen, die bij het Rijkskinderbijslagfonds zijn aangesloten, 0,08 per cent, zoodat de totale premie voor deze werkgevers 1 per cent van het loon uitmaakt.

In de *uitvoering* van de Kinderbijslagwet is door den bezetter een belangrijke wijziging gebracht: de artikelen betreffende de bedrijfsraden, die volgens den oorspronkelijken opzet in eerste instantie met de uitvoering der wet zouden worden belast, en die daarmede voor het eerst bij de uitvoering eener sociale verzekering waren betrokken, werden dòor hem geschrapt.

Thans berust de uitvoering der Kinderbijslagwet uitsluitend bij de kinderbijslagfondsen van erkende bedrijfsvereenigingen (in den zin der Ziektewet) en bij een Rijkskinderbijslagfonds, aan welke organen in de oorspronkelijke wet slechts een secundaire, respectievelijk tertiaire plaats was ingeruimd. Tevens werd bepaald, dat een werkgever voor de uitvoering der Kinderbijslagwet van rechtswege is aangesloten bij hetzelfde lichaam, dat voor hem de uitvoering der Ziektewet verzorgt.

Kort na de in werking treding van de Kinderbijslagwet werden tenslotte arbeiders, die krachtens een der Ongevallenwetten een tijdelijke uitkeering trekken op grond van verlies hunner arbeidsgeschiktheid van tenminste 70 per cent, in de verzekering opgenomen, terwijl aan de overige sociale verzekeringswetten de bepaling werd toegevoegd, dat voor de

toepassing dezer wetten de kinderbijslag niet als loon mag worden beschouwd.

3. Invoering Ziekenfondsenbesluit

De nieuwe regeling van het ziekenfondswezen kwam op 1 Augustus 1941 tot stand en trad twee maanden later in werking. Naar reeds eerder werd opgemerkt, sluit deze regeling op vele punten aan bij hetgeen te dezer zake reeds geruimen tijd in bevoegde kringen overwogen werd.

Het in de Ziektewet voorkomende, doch, bij gebreke eener wettelijke ziekenfondsregeling, niet van kracht geworden artikel betreffende inschrijvingsplicht voor den verzekerde bij een door de wet toegelaten en erkend ziekenfonds, werd ongewijzigd ingevoerd, terwijl ook overigens een nauw verband tusschen de nieuwe regeling en de Ziektewet is gelegd.

Zoo vallen dezelfde personen, die krachtens de Ziektewet verzekerd zijn, eveneens onder de bepalingen van het Ziekenfondsenbesluit. Daarenboven echter zijn indirect verzekerd alle gezinsleden van den verzekerde, die n.l. dezelfde rechten en aanspraken hebben als deze zelf.

De verzekering voorziet in de eerste plaats in geneeskundige behandeling, met inbegrip van specialist, tandarts, vroedvrouw en eventueel verloskundige. Verder kan de verzekerde voor maximaal zes weken kosteloos in een ziekenhuis worden verpleegd, terwijl aan t.b.c. lijders een tegemoetkoming in de kosten van sanatoriumverpleging gedurende 1 jaar wordt gegeven. Tenslotte geeft de verzekering recht op een uitkeering bij overlijden ten bedrage van 50 gld., respectievelijk 30 gld. voor kinderen beneden de 2 jaar.

Evenals bij de Ziektewet wordt de *premie* opgebracht door de werkgevers, die de helft hiervan op het loon van den werknemer kunnen korten. Zij bedraagt een vast percentage van het loon, doch in geen geval meer dan 6 per cent, en is voorloopig vastgesteld op 4 per cent.

Met de *uitvoering* is belast een aantal, meerendeels reeds vóór de invoering van het Besluit bestaande ziekenfondsen, die voortaan onder Staatstoezicht zijn gebracht. Deze fondsen moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen, teneinde van Staatswege erkend en tot uitvoering der verplichte ziekenzorgverzekering toegelaten te worden, waarna zij den naam "Algemeen Ziekenfonds" moeten dragen. Een Algemeen Ziekenfonds mag geen verzekeringsplichtigen de opneming weigeren. Voorts moet iedere arts, die aan een Algemeen

Ziekenfonds wordt verbonden, zich desgevraagd ook beschikbaar stellen voor de andere ter plaatse werkzame ziekenfondsen.

De premies worden geïnd door dezelfde organen, die met de uitvoering der Ziektewet zijn belast en worden gestort in een vereveningsfonds, dat over alle Algemeene Ziekenfondsen naar evenredigheid van de bij hen aangesloten personen (zoowel direct als indirect verzekerden) wordt uitgekeerd.

Het Staatstoezicht wordt uitgeoefend door den Directeur Generaal van de Volksgezondheid, in dit verband "Commissaris belast met het toezicht op de ziekenfondsen" geheeten, die niet alleen samenvoeging of ontbinding van bepaalde fondsen kan gelasten, doch ook op de werkwijze dezer instellingen en hun financieel beheer verstrekkenden invloed kan uitoefenen. De Commissaris wordt ter zijde gestaan door een Raad van Bijstand, bestaande uit een aantal deskundige ambtenaren, uit vertegenwoordigers der verzekerden, en uit een groep bestaande uit een huisarts, een specialist, een apotheker, een tandarts en een vroedvrouw.

Van de op het einde van 1941 bestaande 650 ziekenfondsen werden er 200 voorloopig toegelaten tot de verplichte verzekering. Het lag evenwel blijkbaar in de bedoeling, geleidelijk aan een groot aantal der bestaande fondsen te doen verdwijnen. In een artikel in de Nieuwe Rotterdamsche Courant van 1 December 1941 wordt zelfs van een nationaal Algemeen Ziekenfonds gesproken, waarin uiteindelijk alle fondsen zouden moeten worden opgelost. De steller van dit artikel, die zich kennelijk op nationaal-socialistisch standpunt stelt, onderwerpt overigens de nieuwe regeling aan een scherpe kritiek en acht haar "helaas weer een stap verder in de oude richting". Voor de geheele werkwijze van het Departement van Sociale Zaken en van den Commissaris, belast met het toezicht op de ziekenfondsen, heeft hij slechts een woord: "staats-socialisme, het tegendeel van nationaal-socialisme". De leiding had, naar zijn meening, in medische handen moeten zijn gelegd — met name het Medische Front had moeten worden ingeschakeld.

Voor zooverre dit uit de schaarsche bronnen, die der Commissie ten dienste staan, valt op te maken, heeft de nieuwe regeling zich bij het publiek niet in populariteit mogen verheugen. Het ledental der verschillende ziekenfondsen schijnt althans aanvankelijk, niettegenstaande de inschrijvingsplicht voor alle onder de Ziektewet verzekerde personen, aanzienlijk te zijn geslonken. In hoeverre dit moet worden toegeschreven

aan den algemeenen opzet van den maatregel zelf, dan wel aan de reactie tegen nationaal-socialistische invloeden, die tenslotte onvermijdelijk in de uitvoeringsorganen doordrongen, is op dit oogenblik niet met zekerheid te zeggen.

4. Wijzigingen Ziektewet

Behalve de reeds genoemde wijziging in de Ziektewet, krachtens welke voortaan de verzekerde verplicht is, zich bij een erkend en toegelaten ziekenfonds te doen inschrijven, onderging deze wet nog eenige veranderingen, waarvan als voornaamste moeten worden genoemd haar uitbreiding tot huispersoneel en inwonende kinderen, werkzaam in het bedrijf hunner ouders, en tot arbeiders in overheidsdienst, wier inkomen minder dan 3000 gld. per jaar bedraagt; een verhooging van de premie van 1.7 per cent tot 3 per cent van het loon, van welk percentage 1 per cent op den werknemer kan worden verhaald; en invoering van een kraamgeld ten bedrage van 55 gld., dat voortaan naast de gewone zwangerschapsuitkeering bij bevalling aan een vrouwelijke verzekerde wordt toegekend, terwijl echtgenooten, dochters en pleegdochters van een verzekerden man op bepaalde voorwaarden eveneens voor dit kraamgeld in aanmerking kunnen komen.

5. Wijzigingen Ongevallenwetten

Behoudens uitbreiding tot huispersoneel en inwonende kinderen werd geen der ongevallenwetten gedurende de bezetting noemenswaard gewijzigd. Slechts werd in de Ongevallenwet 1921 de bevoegdheid van de Rijksverzekeringsbank tot het vaststellen van contrôlevoorschriften vastgelegd, terwijl nieuwe bepalingen werden opgenomen omtrent de voorschriften, welke door dit orgaan kunnen worden gegeven in het belang van een geneeskundige behandeling of de genezing der getroffenen. Een afzonderlijke ongevallenregeling werd voorts in het leven geroepen voor leden van den luchtbeschermingsdienst, waarbij de bepalingen van de Ongevallenwet 1921 toepasselijk zijn verklaard; de kosten werden omgeslagen over de Gemeenten, die als werkgevers worden beschouwd.

6. Wijzigingen Invaliditeitswet

Deze wet werd eveneens uitgebreid tot de groepen huispersoneel en inwonende kinderen, doch in het systeem der wet is overigens evenmin wijziging aangebracht. Wel vond met ingang van 1 Juli 1941 een tijdelijke verhooging plaats

van de pensioenen der verplicht verzekerden, welke verhooging over de daarop volgende jaren gehandhaafd bleef "in afwachting van een definitieve herziening op dit terrein". De invaliditeitsrente werd met de helft, respectievelijk drie vierden, indien de verzekerde gehuwd is, vermeerderd; de ouderdomsrente met één vierde, respectievelijk de helft, en de weduwe- en weezenrente met de helft. Wat betreft de ouderdomsrente kwam dit neer op een gemiddelde verhooging van 40 per cent; voor de invaliditeitsrente en de weduwe- en weezenrente beteekende het een gemiddelde verhooging van 60, respectievelijk 52 per cent. Naar schatting zou met deze verhoogingen een uitgave van ongeveer 17 millioen gld. per jaar zijn gemoeid, welke wordt gefinancierd uit de opbrengst eener "vereveningsheffing" ten laste van de werkgevers van 4 per cent van het uitgekeerde loon. Op bepaalde voorwaarden kan 1 per cent hiervan op het loon worden ingehouden, doch hiervoor is speciale vergunning van den "Gemachtigde voor den Arbeid" vereischt. De totale opbrengst dezer vereveningsheffing is echter volgens een ruwe schatting, vier maal zoo groot als de uitgaven, met de verhooging gemoeid. Een "toelichting van bevoegde zijde" [1]) trachtte dit te rechtvaardigen met de vage belofte, dat op deze wijze een reserve kan worden gevormd voor de komende nieuwe regeling, "die naar alle waarschijnlijkheid van de verzorgingsgedachte zal uitgaan". Bij den sceptischen lezer rijst onwillekeurig de vraag, aan de verzorging van wiens belang daarbij in de eerste plaats is gedacht.

7. Opheffing van de Werkloosheidsverzekering

Consequente toepassing vond de befaamde "verzorgingsgedachte" eerst met de opheffing, op 1 Augustus 1943, van de werkloosheidsverzekering, waarmede de werkloozenzorg in haar geheelen omvang voortaan naar den Overheidssteun werd verwezen. Immers sedert dien datum worden alle werkloozen zonder onderscheid ondersteund volgens de bestaande Rijkssteunregeling, met dien verstande, dat naast een bijslag voor leden van het Arbeidsfront bij wijze van overgang een aanvullend bedrag wordt verleend aan hen, die volgens het oude systeem waren verzekerd. Voor deze aanvullende uitkeering zijn geen verdere bijdragen vereischt en zij loopt af in verband met den duur der verzekering.

[1]) "Nieuwe Rotterdamsche Courant", 17.8.1941.

Deze maatregel wijkt, in tegenstelling met de meeste tevoren vermelde voorzieningen tijdens de bezetting, belangrijk af van den ontwikkelingsgang, die bezig was zich te voltrekken. Immers de vrijwillige werkloosheidsverzekering met Staatssubsidie, die gegroeid was uit het oorspronkelijke, geheel zichzelf bedruipende stelsel, zou naar alle waarschijnlijkheid vroeger of later op haar beurt plaats hebben moeten maken voor een algemeene verplichte werkloosheidsverzekering. Een zoodanige regeling werd in 1938 reeds voorbereid.

Met betrekking tot de Rijkssteunregeling voor werkeloozen moet nog worden opgemerkt, dat deze sedert 1 September 1943 zoodanig is gewijzigd, dat voortaan bij ziekte of ongeval de ondersteuning gedurende maximaal 26 weken wordt doorbetaald, in tegenstelling tot vroeger, toen in dat geval slechts eenmaal steun werd verleend, waarna de betrokkene zijn toevlucht moest nemen tot armenzorg.

8. Onkosten

Samenvattend zij tenslotte geconstateerd, dat volgens de gegevens, welke der Commissie bij het schrijven van dit hoofdstuk ter beschikking staan, de totale kosten, voortvloeiende uit de verplichte sociale verzekering, uitgedrukt in percentages van het verzekerd loonbedrag, sedert de bezetting zijn gestegen van ongeveer 6 per cent tot rond 16½ per cent, hetgeen voor de werkgevers een verhooging beteekent van 5 per cent tot 12 per cent, voor de werknemers van 1 per cent tot 4½ per cent. [1])

[1])

	Vóór de bezetting	
	Werkgevers	Werknemers
Ongevallenverzekering	1½ %	
Invaliditeits- en ouderdomsverzekering	2½ %	
Ziekteverzekering	1 %	1 %
	5 %	1 %
	Tijdens de bezetting toegenomen met	
Ziekteverzekering	1 %	
Kinderbijslagverzekering	1 %	
Vereveningsheffing	3 %	1½ %
Ziekenverzorging	2 %	2 %
	7 %	3½ %

Cijfers gebaseerd op gegevens uit "Nederland's Wil en Werk", en, voor wat betreft de periode der bezetting, op diverse publicaties en artikelen uit de dagbladpers, met name een artikel in het Officieel Orgaan der F..NZ. 12.11.1941.

Het behoeft wel nauwelijks betoog, dat het in Nederland geldende stelsel van sociale verzekering, zooals dit in den loop der jaren is gegroeid, hoezeer het ook den toets eener vergelijking met de meeste andere landen kan doorstaan, in vele opzichten voor verbetering vatbaar is.

Niet alleen zijn de verschillende wetten, waarin deze materie is vastgelegd, weinig gecoördineerd en systematisch, doch het aantal personen, dat door haar wordt gedekt, omvat slechts een betrekkelijk klein deel der bevolking. Uit een oogpunt van behoefte is de scheidingslijn tusschen verzekerde en niet verzekerde dikwijls willekeurig getrokken. Bovendien zijn er vele kleine afwijkingen in de definities van verzekerden in de verschillende wetten, terwijl de vele lacunes in den oorspronkelijken tekst tot tallooze wijzigingen en aanvullingen hebben geleid, welke de overzichtelijkheid van het geheel nog meer belemmeren. Voorts is de wijze, waarop zoowel premie als uitkeering wordt vastgesteld, in nauwelijks twee wetten dezelfde, en de uitvoering vertoont, zoo mogelijk, een nog grootere schakeering. De verdeeling der lasten tusschen werkgevers, werknemers en Staat is evenmin consequent: ten aanzien van de ongevallenwetten en de Kinderbijslagwet zijn uitsluitend de werkgevers aansprakelijk; den werknemers kan een deel der kosten van de ziekte- en ziekenverzorgingsverzekering worden opgelegd; in de financiering van de ouderdoms- en invaliditeitsverzekering draagt, naast de werkgevers, de Staat bij wijze van overgangsmaatregel, aanzienlijk bij, terwijl sedert invoering van de vereveningsheffing een deel der kosten eveneens op de werknemers kan worden afgewenteld; en de werkloosheidsverzekering tenslotte kwam vóór haar opheffing geheel voor rekening van de verzekerden en den Staat.

In het volgende hoofdstuk zal in de eerste plaats worden bekeken, hoe de nieuwere regelingen en plannen in andere landen de verschillende vraagstukken op het gebied van sociale verzekering en verzorging trachten op te lossen. Daarna zal dan o.a. worden nagegaan, in hoeverre uit de bevindingen van dat hoofdstuk leering kan worden getrokken door Nederland.

VIERDE HOOFDSTUK

DE JONGSTE ONTWIKKELING DER DENKBEELDEN IN HET BUITENLAND

a) Groot Brittannië

1) Het Beveridge Rapport

1. Ontvangst van het rapport

Geen officieel document heeft sedert jaren zoozeer in het middelpunt der publieke belangstelling gestaan als Sir William Beveridge's Rapport "Social Insurance and Allied Services", dat op 1 December 1942 het licht zag. Allerwege heeft het de tongen en de pennen in beweging gebracht. Reeds twee weken na zijn verschijning bleek uit een door het British Institute of Public Opinion ingesteld onderzoek, dat 95 per cent van de volwassen bevolking in Groot Brittannië van het Plan hadden gehoord, en dat 88 per cent invoering van de voorgestelde maatregelen wenschelijk achtten. De over het algemeen gunstige ontvangst bij pers en publiek nam niet weg, dat zich hier en daar ook kritische stemmen verhieven. Zoo waarschuwde de schrijver van een ingezonden stuk in de "Times":

> ". . . the way of the Beveridge Report is the road to "the moral ruin of the nation. . . . It is a blow at the "heart of the nation with the weapon of a seductive "opiate". [1])

Doch met zulk grof geschut werkten slechts enkelen. Meestal bepaalde de kritiek zich tot speciale onderdeelen van het rapport, zonder het in zijn geheel te verwerpen. In sommige gevallen moest bovendien de objectiviteit van den criticus in twijfel worden getrokken. Immers Beveridge noemt onomwonden als één der grondgedachten, waardoor hij zich bij het schrijven van zijn Rapport heeft laden leiden, het beginsel

> "that any proposals for the future, while they should "use to the full the experience gathered in the past, "should not be restricted by consideration of sectional "interests established in the obtaining of that expe-"rience". [2])

---

[1]) "Times", 5.12.1942.
[2]) Beveridge rapport, blz. 6.

Het spreekt wel vanzelf, dat sommige groepen, wier belangen aldus op het spel waren komen te staan, niet zonder slag of stoot in de voorgestelde veranderingen berustten. Zonder de plank ver mis te slaan kan men echter zeggen, dat de commentator, die het Beveridge rapport "one of the great documents of British history" heeft genoemd [1]), de algemeene opinie heel wat juister weergaf dan de ontstelde inzender van het zooeven geciteerde ingezonden stuk in de "Times".

2. Totstandkoming van het rapport

Hoe is dit belangrijke rapport nu tot stand gekomen? In Mei 1941, dus op een tijdstip, toen de algemeene oorlogssituatie nog verre van rooskleurig was, had de Britsche Regeering reeds met vooruitzienden blik haar voornemen te kennen gegeven te zijner tijd de bestaande sociale verzekeringen aan een grondige herziening te onderwerpen. Kort daarop werd door den Minister, die destijds met de behandeling van reconstructieproblemen was belast, Mr. Arthur Greenwood, een interdepartementale Commissie voor Sociale Verzekering en Aanverwante Diensten ingesteld, met de opdracht een overzicht te maken van de bestaande regelingen en aan de hand van haar bevindingen voorstellen te doen betreffende de wijzigingen, die hierin zouden moeten worden gebracht. Reeds op grond van haar samenstelling — deskundige hoofdambtenaren der verschillende betrokken departementen, onder voorzitterschap van Sir William Beveridge [2]) — beschikte de Commissie over uitgebreide vakkennis; doch daarenboven liet zij zich voorlichten door niet minder dan 127 verschillende publieke en

[1]) "Planning", a broadsheet issued by P.E.P. (Political and Economic Planning), No. 205, April 20, 1943, blz. 1.

[2]) Sir William Beveridge, de Master van een Oxford College, is niet uitsluitend een man der wetenschap, doch ook een man van de praktijk. Van oudsher specialiseerde hij zich in werkloosheidsproblemen. Zijn bekende werk "Unemployment, a Problem of Industry" verscheen in 1908, en de instelling, twee jaren later, van de Employment Exchanges in Groot Brittannië kan grootendeels op zijn denkbeelden worden teruggevoerd. Hij was ook van het begin af aan betrokken bij de werkloosheidsverzekering, die door Lloyd George in 1911 werd ingesteld, en in 1934 werd hij benoemd tot Voorzitter van het Unemployment Insurance Statutory Committee, dat toezicht moest uitoefenen op het Werkloosheidsfonds. In den vorigen oorlog verrichtte hij belangrijk werk voor deRegeering in verband met de voedseldistributie en ook gedurende den huidigen oorlog had hij reeds verschillende Regeeringsopdrachten vervuld alvorens de taak, een plan tot herziening van de sociale verzekering en aanverwante regelingen uit te werken, op zich te nemen.

particuliere instanties, zooals vakvereenigingen, werkgeversorganisaties, gemeentelijke autoriteiten, verzekeringsmaatschappijen, vrouwenvereenigingen, politieke organisaties en wat dies meer zij. De voornaamste memoranda dezer geraadpleegde instanties zullen als bijlagen aan het rapport worden toegevoegd. Met behulp van het op deze wijze verzamelde materiaal en in overleg met de leden der Commissie heeft daarop de Voorzitter het rapport samengesteld. Met het oog op de positie zijner medeleden als Regeeringsambtenaren werd het beter geoordeeld, dat uitsluitend hijzelf de verantwoordelijkheid voor dit rapport zou dragen.

3. Het bestaande stelsel in Groot Brittannië

Alvorens den inhoud van dit document in het kort weer te geven, is het wellicht nuttig iets te zeggen over het bestaande stelsel in Groot Brittannië, en met name de belangrijkste punten van verschil met het Nederlandsche stelsel te belichten. Het zal dan gemakkelijker vallen te onderscheiden tusschen die voorstellen in het Beveridge Plan, welke uit meer specifiek Britsche verhoudingen voortvloeien en op de Britsche praktijk zijn toegespitst, en dezulke, die een meer algemeen karakter dragen en waaruit dus ook voor ons land leering valt te trekken.

In de eerste plaats dan onderscheidt het Britsche stelsel zich van het Nederlandsche — en trouwens van de in vrijwel alle andere landen geldende regelingen [1]) — hierin, dat ten aanzien van de premies en uitkeeringen der schillende sociale verzekeringen standaardbedragen zijn vastgesteld, die geenerlei verband houden met het loon van den verzekerde. Slechts bij de ongevallenverzekering zijn premie en uitkeering afhankelijk van de hoogte van het loon.

Een tweede belangrijke afwijking van het in Nederland geldende systeem is de verplichte werkloosheidsverzekering, die in Groot Brittannië in 1912 werd ingevoerd op initiatief van Mr. Winston Churchill, in zijn toenmalige capaciteit van President van de Board of Trade (welke functie overeenkomt met die van Minister van Handel en Nijverheid in Nederland).

Voorts onderscheidt zich de Britsche ongevallenverzekering in vele opzichten van de Nederlandsche. Zij voorziet in een uitkeering voor verlies van verdiensten tot een bepaald

---

[1]) Uitgezonderd Nieuw Zeeland, dat, evenals Groot Brittannië, een systeem van standaard-uitkeeringen kent.

maximum, doch in gevallen van blijvende invaliditeit heeft de werkgever het recht te allen tijde de uitkeering af te koopen door de storting van een bedrag ineens, dat op bepaalde wijze berekend wordt, bij het Gerecht. Ook kunnen werkgever en werknemer onderling overeenkomen tot afdoening van alle verplichtingen door betaling van een bedrag in eens, in welk geval de overeenkomst slechts bindend is, indien zij bij het Gerecht wordt geregistreerd. Voor het overige laat de wet de uitvoering dezer voorschriften geheel aan den werkgever over. Geen enkele voorziening is getroffen, welke den werknemer zekerheid geeft, dat de werkgever zijn verplichting in dezen zal nakomen. De werkgever behoeft zich niet te verzekeren tegen de risico's, die uit de wet voor hem voortvloeien en behoeft ook geen waarborgen te stellen.

Een stelsel van kinderbijslagen of gezinstoelagen kende Groot Brittannië tot dusverre niet, evenmin als een uitkeering in geval van zwangerschap; de medische voorzieningen ten bate van minder gegoeden staan in verscheidenheid ten achter bij de Nederlandsche en omvatten naar verhouding minder personen.

Daarentegen heeft in Groot Brittannië een weduwe onvoorwaardelijk recht op pensioen, terwijl zij in Nederland slechts daarvoor in aanmerking komt, indien zij of invalide is, of den leeftijd van 60 jaar bereikt heeft. Hiernaast geldt in beide landen een afzonderlijke pensioenregeling voor weduwen, wier man het slachtoffer van een bedrijfsongeval is geworden.

De uitvoering der sociale voorzieningen tenslotte vertoont bij onze Britsche overburen nog grootere verscheidenheid dan bij ons: terwijl in Nederland het oppertoezicht althans gecentraliseerd is in het Ministerie van Sociale Zaken, is dit in Engeland toevertrouwd aan vijf verschillende ministeries en aan legio andere overheidsinstanties, waarbij zelfs de Commissioner of Customs and Excise niet ontbreekt.

Natuurlijk zijn er nog wel een aantal andere verschillen aan te wijzen, doch voor het doel van dit rapport kan met het bovenstaande gevoegelijk worden volstaan.

Sir William Beveridge ging bij het samenstellen van zijn rapport als volgt te werk:

4. Beveridge's diagnose van de oorzaken van gebrek

Hij begon, aan de hand van een aantal onderzoekingen op sociaal gebied, welke in den loop der laatste jaren in verschillende deelen des lands waren ondernomen, met het stellen

van een diagnose omtrent de oorzaken, die in het algemeen voor het intreden van gebrek aansprakelijk moeten worden gesteld. Hierbij kwam hij tot het resultaat, dat in verreweg de meeste gevallen de toestand van gebrek kon worden herleid tot twee oorzaken: onderbreking van verdiensten tengevolge van werkloosheid of (tijdelijke, dan wel blijvende) arbeidsongeschiktheid, en groote gezinnen.

Het geheele verdere rapport berust op deze diagnose. Het zij dan ook hier reeds dadelijk opgemerkt, dat de kritiek afkomstig van hen, die vinden, dat de Beveridge voorstellen niet ver genoeg gaan, zich veelal tegen deze diagnose richt. Zoo zouden volgens den bekenden socialen onderzoeker B. Soebohm Rowntree [1]) de voorzieningen van het Beveridge Plan onvoldoende zijn voor de verwezenlijking van het beoogde doel — de vrijwaring tegen gebrek —. Het begrip "gebrek" metende met denzelfden maatstaf als door Sir William werd aangelegd, komt hij aan de hand van een zorgvuldige berekening tot de conclusie, dat het percentage der bevolking dat gebrek lijdt, door invoering van de voorgestelde maatregelen slechts gereduceerd zou worden van 31,1 tot 12,1 per cent. Hoewel deze aanzienlijke reductie uiteraard van belang is, meent hij toch, dat een minimumloonregeling het noodzakelijk complement van de Beveridge voorstellen zou moeten vormen, daar dit resteerend percentage gebreklijdenden voornamelijk aan te lage loonen moet worden geweten. [2])

Uit meer recente uitlatingen van Sir William Beveridge zelf blijkt overigens, dat ook hij een voorstander van minimumloonwetgeving is. In zijn rapport komt dit echter niet duidelijk uit. Hij ziet dit vraagstuk, evenals de werkloosheidsbestrijding, als een afzonderlijk probleem en heeft zich bepaald tot het scheppen van een remedie tegen de gevolgen van werkloosheid, ziekte of ongeval voor het inkomen. In een rede, uitgesproken kort na het verschijnen van zijn rapport, geeft hij toe, dat zijn voorstellen op zichzelf niet voldoende zijn en slechts moeten worden beschouwd als een noodzakelijk onderdeel van een sociale politiek, die gericht is op het zekerstellen van een minimum inkomen voor iedereen. [3])

[1]) Een der leden van een adviescommissie, welke Sir William Beveridge ter zijde stond bij het uitwerken van een gemiddeld gezinsbudget, waarop zijn noodzakelijk minimum voor levensonderhoud is gebaseerd.

[2]) "Times", 15.12.1942.

[3]) Rede gehouden te Oxford op 6 December 1942, "Pillars of Security", blz. 82.

Sir William's diagnose nu van de oorzaken, die in het algemeen voor gebrek aansprakelijk moeten worden gesteld, leidt hem tot de conclusie, dat de twee hoofdoorzaken — onderbreking der verdiensten tengevolge van werkloosheid of (tijdelijke, dan wel blijvende) arbeidsongeschiktheid, en groote gezinnen — dienen te worden verwijderd door een tweeledige herdistributie van inkomen, n.l. eenerzijds tusschen perioden, waarin verdiend wordt, en perioden, waarin dit niet het geval is (door middel van sociale verzekering); en anderzijds tusschen perioden, waarin de lasten voortvloeiende uit een gezin nihil of gering zijn, en perioden, waarin zij zwaar drukken (door middel van kindertoelagen).

5. De drie grondzuilen van het Plan

Op grond hiervan noemt hij dan ook in zijn eigenlijke Plan, dat in deel V van zijn rapport uiteengezet wordt als een der voornaamste wegen, welke tot sociale zekerheid leiden, uitgebreide verplichte sociale verzekering, aangevuld, waar noodig, door steunverleening van Overheidswege en, waar gewenscht, door vrijwillige verzekering. Bij het opstellen van zijn sociale verzekeringsstelsel ging hij ervan uit, dat van Staatswege kindertoelagen zullen worden verstrekt en dat alomvattende medische en rehabilitatiediensten ter beschikking van de geheele bevolking zullen worden gesteld. Tevens acht hij het handhaven van werkgelegenheid, waarmede bedoeld is voorkoming van werkloosheid op groote schaal, een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van zijn Plan. Deze drie maatregelen vormen, volgens Sir William, als het ware de drie grondzuilen, waarop sociale zekerheid moet steunen. [1]) De eerste grondzuil — kindertoelagen — vormt een integraal onderdeel van zijn Plan, dat immers herdistributie van inkomsten naar behoefte beoogt. Deze maatregel wordt dan ook betrekkelijk uitvoerig behandeld aan het einde van het rapport. Sir William gaat er hierbij van uit, dat de kosten, verbonden aan het grootbrengen van kinderen, dienen te worden gedeeld tusschen de ouders en den Staat. Daarom moeten kindertoelagen zijns inziens worden gezien als een tegemoetkoming aan de ouders, en niet als een poging om hen geheel van de finantieele verantwoordelijkheid voor hun kinderen te ontheffen. Zoo beschouwd staat men dan voor de

[1]) "Pillars of Security", blz. 98.

keuze, een ontoereikende toelage voor ieder kind, of wel een toereikende toelage voor sommige kinderen te verstrekken. Van deze beide alternatieven kiest hij het laatste, door zijn toelagen pas te doen ingaan bij het tweede kind, waardoor de lasten voor het eerste kind geheel op de ouders blijven rusten. Slechts wanneer de kostwinner tijdelijk of blijvend buiten staat is te verdienen, wordt hem ook voor het eerste kind een toelage toegekend. De toelage bedraagt gemiddeld 9 sh. per week, doch deze som varieert al naar gelang van den leeftijd van het kind. Van dit bedrag wordt de waarde van 1 sh. in nature verstrekt in den vorm van schoolmaaltijden en melk, waarin onder de bestaande regeling reeds is voorzien, terwijl de mogelijkheid wordt opengelaten, zoodanige hulp in natura uit te breiden. Desniettemin acht Sir William het te allen tijde ongewenscht de geheele geldelijke toelage door uitkeeringen in natura te vervangen.

De tweede grondzuil — medische en rehabilitatiediensten — valt ten deele binnen het bestek van het Plan, ten deele daarbuiten, en vindt dan ook in het rapport slechts plaats in zooverre als daarin is bepaald, dat de kosten dezer diensten voor een deel uit de opbrengst der verzekeringspremies zullen worden bestreden. Verder bepaalt Sir William zich ertoe aan te geven, dat de diensten alomvattend moeten zijn en dus zullen voorzien in behandeling door huisarts, specialist, tandarts, enz., verpleging in ziekenhuizen en herstellingsoorden, en physieke rehabilitatie na afloop van de eigenlijke medische behandeling. De uitvoering dezer regeling moet, naar Sir William's meening, geschieden door het Ministry of Health, en *niet* door het ministerie, dat volgens zijn Plan met de uitvoering der sociale verzekeringen zal worden belast. Desniettemin zal een deel der kosten moeten worden gedekt door de voor de sociale verzekeringen opgebrachte premies. De organisatieproblemen, verbonden aan een zoodanigen alomvattenden dienst, worden verder, als vallende buiten het bestek van het rapport, buiten beschouwing gelaten. Hiervoor zijn de voorstellen der in Mei 1941 ingestelde Medical Planning Commission, die een jaar later haar voorloopig rapport uitbracht, van belang. [1]) Bij de formuleering van het einddoel, dat deze Commission zich voor oogen stelde, heeft Beveridge zich in zijn rapport geheel aangesloten.

[1]) Zie voor den inhoud van dit voorloopige rapport deel III van het onderhavige rapport, waarin de medische en rehabilitatie diensten worden behandeld.

De derde grondzuil tenslotte, waarop sociale zekerheid berust, het handhaven van werkgelegenheid, valt, naar het oordeel van Sir William, geheel buiten de hem verstrekte opdracht en behoort tot een andere spheer van sociale politiek. Wat dit onderwerp betreft, volstaat hij dan ook met het maken van eenige algemeene opmerkingen aan het einde van zijn rapport. Hij stelt daar allereerst vast, dat met de handhaving van werkgelegenheid als voorwaarde voor het welslagen van zijn plannen, niet is bedoeld een volledige opheffing der werkloosheid — immers in dat geval ware de werkloosheidsverzekering, waarin zijn Plan voorziet, geheel overbodig. Het Plan laat ruimte voor een matigen omvang der werkloosheid als gevolg van seizoeninvloeden, productieschommelingen in verband met den export, en wat dies meer zij. De finantieele berekeningen zijn gebaseerd op een gemiddeld werkloosheidspercentage van 8½ per cent, of ongeveer 1½ millioen personen, hetgeen op een totaal aan werkloosheidsuitkeeringen van ongeveer £ 110 millioen per jaar zou neerkomen. [1]) Dit wil niet zeggen, dat hij een zoodanigen omvang der werkloosheid voor onvermijdelijk houdt — het tegendeel is waar. Hij acht het zeer wel mogelijk, het werkloosheidscijfer tot een aanzienlijk lager peil terug te brengen. Doch bij een belangrijk *grootere* werkloosheid dan het door hem gestelde percentage zou zijn Plan finantieel op groote moeilijkheden stuiten, aangezien in dat geval de kosten der werkloosheidsuitkeeringen de voor de overige voorzieningen benoodigde middelen zouden dreigen op te slokken.

Het stellen als voorwaarde voor het welslagen van zijn Plan, dat werkloosheid op groote schaal moet worden voorkomen, vormt een geliefkoosd punt van aanval voor degenen, die het Plan bestrijden. Wat is het nut van de invoering van een verzekeringsplan, waarvan de maker zelf toegeeft, dat het onuitvoerbaar is zoodra de werkloosheid zekere grenzen overschrijdt, alvorens een behoorlijke oplossing is gevonden voor het werkloosheidsprobleem?, zoo vragen zij. Sir William heeft hierop antwoord gegeven in de volgende bewoordingen:

> "What I said . . . was, not that *my* scheme is im-
> "practicable, if there is mass unemployment, but that
> "*no* scheme of social insurance is *satisfactory* if there is

[1]) De financiering van het thans-bestaande Unemployment Fund is gebaseerd op een gemiddeld werkloosheidspercentage in de verzekeringsplichtige bedrijven van ongeveer 15 percent.

"mass unemployment . . . . In being asked to report "on social insurance and allied services, I was not asked "to say how employment should be maintained; I was "not asked to design a complete suit — only the trousers. "I have designed the trousers, that is to say, the scheme "of social insurance. My advice is that we had better "put the trousers on at once, so that with a free mind "we can see about a coat as well (that is to say mainte- "nance of employment) and about other parts of our "reconstruction wardrobe . . ." [1])

6. Het sociale verzekeringsplan

Na aldus de diagnose te hebben gesteld en de drie voorwaarden te hebben opgesomd, waarvan het welslagen van het Plan afhankelijk zal zijn, laat Sir William dan het voornaamste deel van zijn rapport volgen: het nieuwe Plan voor sociale verzekering.

De desbetreffende voorstellen komen in het kort neer op uitbreiding van het bestaande stelsel in vier opzichten: 1. door, voorzoover dit mogelijk en noodig is, de geheele bevolking en niet alleen werknemers onder de sociale verzekering te brengen; 2. door voorzieningen te treffen voor een reeks tot dusverre niet onder de sociale verzekering vallende doeleinden, zooals vergoedingen in geld bij begrafenis, zwangerschap, scholing, herscholing enz. en het beschikbaar stellen van allesomvattende medische en rehabilitatiediensten; 3. door den tijdsduur der uitkeeringen in geval van ziekte, invaliditeit en werkloosheid zoodanig te verlengen, dat zij verstrekt worden zoolang de omstandigheid, welke tot de onderbreking der verdiensten heeft geleid, voortduurt; 4. en tenslotte door de bedragen der uitkeeringen zoodanig te verhoogen, dat zij in normale gevallen voldoende zijn ter dekking van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud.

7. Indeeling der bevolking in zes groepen

Met het oog op de uitvoering eener zoodanige uitgebreide sociale verzekering wordt de bevolking ingedeeld in zes groepen:

I. werknemers in loondienst;

II. alle overige personen, die gewingevenden arbeid verrichten;

[1]) "Pillars of Security", blz. 139.

III. huisvrouwen, d.w.z. gehuwde vrouwen van een leeftijd, welke gewoonlijk voor deelname in het arbeidsproces geschikt wordt geacht;

IV. personen, die niet voor gewin arbeiden, hoewel zij op grond van hun leeftijd geschikt moeten worden geacht tot deelname in het arbeids-proces;

V. personen beneden den leeftijd, waarop men gewoonlijk aan het arbeidsproces deelneemt;

VI. personen boven dezen leeftijd.

8. Voorzieningen voor ieder dezer groepen getroffen

Al deze zes groepen, zonder uitzondering, vallen onder de voorzieningen op medisch en rehabilitatiegebied en met betrekking tot de uitkeering van een begrafenisgeld.

Personen, behoorende tot de eerste groep (werknemers in loondienst) hebben recht op een uitkeering in geval van werkloosheid en ziekte, c.q. invaliditeit, en op pensioen bij het bereiken van den pensioengerechtigden leeftijd. De duur dezer uitkeeringen is onbepaald, doch in geval van werkloosheid kan de verzekerde na zes maanden, op straffe van verlies van het recht op uitkeering, in een werk- of trainingscentrum worden geplaatst, terwijl aan de uitkeering ingeval van ziekte of invaliditeit de voorwaarde is verbonden, dat de verzekerde passende medische behandeling of beroepstraining moet aanvaarden. Indien de invaliditeit het gevolg is van een bedrijfsongeval, wordt de uitkeering na een zekeren tijd vervangen door een pensioen.

De tweede groep (alle overige personen, die gewingevenden arbeid verrichten) geniet dezelfde rechten als de eerste met uitzondering van het recht op uitkeering bij werkloosheid en met dien verstande, dat de uitkeering bij ziekte, c.q. invaliditeit, eerst ingaat na verloop van 13 weken.

Huisvrouwen, de derde groep, hebben recht op een huwelijksgeld bij hun trouwen, op een kraamgeld, op ouderdomspensioen en op een uitkeering ingeval van echtscheiding of van overlijden van den echtgenoot. Deze laatste uitkeering is echter aan een tijdslimiet van 13 weken gebonden, indien het een vrouw betreft zonder minderjarige kinderen. Na afloop van dien tijd kan zij dan, gelijk hierna zal blijken, gedurende 26 weken een trainingsuitkeering trekken. Een gescheiden vrouw of weduwe met minderjarige kinderen

behoudt na afloop van de 13 weken haar uitkeering, die dan voogdijuitkeering heet en verstrekt wordt totdat het jongste kind meerderjarig is geworden. Gehuwde vrouwen, die een beroep uitoefenen, hebben bovendien recht op een moederschapsuitkeering gedurende 13 weken, teneinde hen in staat te stellen hun werkzaamheden eenigen tijd voor en na de bevalling te onderbreken. Tenslotte heeft de huisvrouw aanspraak op een deel van de werkloosheids-, ziekte-, of invaliditeitsuitkeering van haar man, tenzij zij een beroep uitoefent — in welk geval zij bij werkloosheid, ziekte, of invaliditeit zelf een uitkeering ontvangt.

Voor personen in de vierde groep (dus zij, die geen gewingevenden arbeid verrichten, hoewel zij op grond van hun leeftijd in aanmerking komen voor deelneming in het arbeidsproces) gelden alleen de voorzieningen met betrekking tot een ouderdomspensioen.

Al diegenen in groep II, III en IV, die om de één of andere reden hun bestaansmogelijkheid verliezen, kunnen zich bovendien met behulp van een speciale trainingsuitkeering voor een nieuw beroep bekwamen. Deze uitkeering is aan een tijdsduur van 26 weken gebonden.

De voorlaatste groep, kinderen, is gedekt door het reeds besproken systeem van kindertoelagen, terwijl de laatste groep, ouden van dagen, in aanmerking komt voor een pensioen, wanneer zij zich uit het arbeidsproces terugtrekken. De pensioengerechtigde leeftijd voor mannen is 65, voor vrouwen 60 jaar, doch het pensioen gaat alsdan niet automatisch in. De verzekerde kan, indien hij hieraan de voorkeur geeft, blijven doorwerken, in welk geval het bedrag van zijn pensioen toeneemt al naarmate hij zijn aanspraak langer uitstelt. Gedurende een overgangstijdperk van twintig jaren zal echter niet het volle pensioen worden uitgekeerd, doch een gestadig groeiend percentage, terwijl het ontbrekende naar behoefte — dus bij wijze van *steun* en zonder dat men hierop een *recht* kan doen gelden — zal worden bijgepast. Deze overgangsperiode berust op overwegingen van finantieelen aard.

Op dit systeem van classificeeringen der verzekerden en van de hun toekomende uitkeeringen is over het algemeen weinig critiek uitgeoefend, al worden natuurlijk verschillende voorzieningen afzonderlijk wel onder de loupe genomen en soms onbevredigend geoordeeld. Als voornaamste bezwaren, die in dit verband tegen het Plan zijn gerezen, noemen wij de positie van de vrouw, die op lateren leeftijd alleen komt te

staan door het verlies van haar echtgenoot of van een familielid, voor wien zij de huishouding deed. Hoewel zij nog niet voor een ouderdomspensioen in aanmerking komt, moet zij toch veelal ongeschikt worden geacht voor het aanleeren van een nieuw beroep en andere voorzieningen zijn in het Beveridge Plan voor haar niet getroffen. Dit bezwaar vindt vooral verklaring in het feit, dat onder de thans geldende regeling in Engeland iedere weduwe, ongeacht haar leeftijd, recht heeft op een pensioen — een voorziening, die men in Nederland en in de meeste andere landen niet kent.

Een tweede verwijt, dat Sir William nogal eens te hooren krijgt, is, dat hij zich niet uitlaat over hetgeen geschieden moet na afloop van de trainingsperiode, indien de verzekerde dan toch niet in staat blijkt werk te vinden. Dit hangt samen met Sir William's veronderstelling, dat de werkloosheid binnen redelijke perken zal blijven en zijn opvatting, dat het vraagstuk van werkloosheidsbestrijding buiten het bestek van zijn rapport valt. Toch ware naar de meening der Commissie eenige nadere aanduiding van de positieve maatregelen, welke het spoedig opnemen in het arbeidsproces van personen, die daaraan om de een of andere reden onttrokken zijn geweest, zouden kunnen bevorderen, niet overbodig geweest.

9. Hoogte der uitkeeringen

Wat nu de hoogte van al deze uitkeeringen en pensioenen onder het Beveridge rapport betreft: in den regel geldt hiervoor een standaardbedrag, dat erop berekend is op zichzelf voldoende te zijn ter bestrijding van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud, en dat in geenerlei verband staat met het vroeger door den verzekerde genoten inkomen. Het standaardbedrag voor een echtpaar, waarvan de vrouw geen beroep uitoefent, werd voorloopig vastgesteld op 40 sh. per week, voor een ongehuwde (man of vrouw) en voor een gehuwden man, wiens vrouw verdient, op 24 sh. per week. Het tijdelijke weduwepensioen en de echtscheidingsuitkeering gedurende 13 weken, benevens de moederschapsuitkeering voor een werkende gehuwde vrouw, zijn echter iets hooger gesteld dan het standaardbedrag, n.l. op 36 sh. per week. Daarna is de weduwe of gescheiden vrouw zonder kinderen, naar wij hebben gezien, aangewezen op een trainingsuitkeering, terwijl zij, zoo zij minderjarige kinderen heeft, recht heeft op een voogdijuitkeering. Voor zoowel trainings- als voogdijuitkeering

geldt wederom het standaardbedrag voor alleenstaande personen, n.l. 24 sh. per week. De uitkeering welke de gehuwde werkende vrouw gedurende werkloosheid, ziekte, of invaliditeit ontvangt, is daarentegen lager gesteld dan het standaardbedrag. Dit wordt gemotiveerd met de redeneering, dat zij in het algemeen geen huur behoeft te betalen. Van de zijde van verschillende vrouwenorganisaties is echter bezwaar gerezen tegen deze regeling, die volgens haar inbreuk maakt op het beginsel van gelijkgerechtigdheid van de vrouw.

Een verdere uitzondering op het standaardbedrag vormt het ouderdomspensioen, dat gedurende de twintigjarige overgangsperiode langzamerhand opklimt van 25 sh. per week voor een echtpaar en 14 sh. per week voor een alleenstaand persoon, tot het uiteindelijke standaardbedrag van 40 sh., respectievelijk 24 sh. per week. Bovendien vindt een verhooging van 2 sh., respectievelijk 1 sh. plaats voor ieder jaar, dat verstrijkt tusschen het bereiken van den pensioengerechtigden leeftijd en het tijdstip, waarop de verzekerde zijn recht op pensioen doet gelden.

Tenslotte is nog een belangrijke uitzondering, niet alleen op het standaardbedrag, doch ook op het principe van een vaste standaarduitkeering voor iedereen het pensioen, dat uiteindelijk verstrekt wordt uit hoofde van een bedrijfsongeval. Immers na een overgangstijdperk van 13 weken, gedurende hetwelk de gewone standaarduitkeering wordt genoten, ontvangt de verzekerde een zoogenaamd "bedrijfspensioen", dat varieert al naar gelang van het voorheen verdiende loon. [1])

Bij het beoordeelen van deze bedragen moet men niet uit het oog verliezen, dat het hier slechts een voorloopige vaststelling betreft, die berust op de veronderstelling, dat ten tijde van de invoering van het Plan de gemiddelde kosten van levensonderhoud ongeveer 25 per cent zullen zijn gestegen boven het niveau van 1938. Mocht deze stijging belangrijk hooger of lager uitvallen, dan moeten dus ook de uitkeeringsbedragen dienovereenkomstig worden gewijzigd.

Een groote moeilijkheid bij het vaststellen van een standaardbedrag, dat op zichzelf voldoende moet zijn ter dekking van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud, was het groote verschil tusschen de huren, die in de diverse deelen des lands gangbaar zijn. Sir William nam aan, dat gemiddeld per gezin

---

1) In den regel zal dit pensioen $^2/_3$ van het loon bedragen, doch het kan niet minder zijn dan het standaardpensioen en niet meer dan £ 3 per week.

10 sh. aan huur wordt betaald. In Londen evenwel zijn de huren aanzienlijk hooger; zij worden in het rapport geraamd op gemiddeld 16 sh. Daarentegen zijn de huren op het platteland veel lager; het rapport noemt een gemiddelde van 4 sh. 7 d. [1]) Na een zorgvuldig afwegen van de voor- en nadeelen van een systeem, waarbij de uitkeeringen, bij gelijkblijvende premie, varieeren met de in de verschillende streken geldende gemiddelde huren, verwerpt Sir William zulk een systeem voorloopig als te omslachtig. Hij zou maatregelen van Overheidswege genomen willen zien om deze groote ongelijkheid in de huren zooveel mogelijk te helpen vereffenen en meent, in afwachting daarvan, aan zijn eenvoudiger stelsel van één standaardbedrag, geldende voor het geheele land, te moeten vasthouden.

10. De premiebetaling

Met uitzondering van de beide laatste groepen — kinderen en ouden van dagen — en van groep III, de huisvrouwen, betaalt in het Beveridge Plan iedere verzekerde één enkele premie in den vorm van een zegel, dat wekelijks — of eventueel met langere tusschenpoozen — op een verzekeringskaart wordt geplakt. Ten aanzien van groep I, werknemers, betalen de werkgevers eveneens premie; zij plakken het zegel en houden het door den werknemer verschuldigde deel der premie in op diens loon. Ter dekking van de hoogere uitkeeringen, welke bij een bedrijfsongeval worden verstrekt, betalen de werkgevers in bedrijven, die bijzonder gevaar opleveren, een opslag op de premie, welke varieert al naar gelang van de gevarenklasse, waarbij het betrokken bedrijf is ingesteld.

De hoogte der premie hangt af van de bevolkingsgroep, waartoe de verzekerde behoort en de voorzieningen, waarop hij derhalve recht heeft. Bovendien betalen mannen een hoogere premie dan vrouwen ter dekking van de uitkeeringen, welke aan de derde groep, huisvrouwen, worden verstrekt. Zoo bedraagt b.v. de premie voor een volwassen man in groep I, werknemers, 7 sh. 6 d. per week, waarvan 3 sh. 3 d. door den werkgever wordt betaald. Voor een volwassen vrouw in dezelfde groep bedraagt de premie 6 sh., waarvan 2 sh. 6 d. voor rekening van den werkgever komt.

---

[1]) Beveridge Rapport, blz. 77, par. 199.

Vrijstelling van premiebetaling wordt op hun verzoek verleend aan personen in groep II — alle overige personen, die gewingevenden arbeid verrichten, behalve werknemers — en in groep IV — personen, die geen gewingevenden arbeid verrichten, hoewel zij op grond van hun leeftijd geschikt moeten worden geacht voor deelneming in het arbeidsproces — wanneer hun inkomen minder bedraagt dan £ 75 per jaar. Deze concessie is gedaan met het oog op de bezwaren, verbonden aan het innen van premies van personen met een zeer laag of wisselvallig inkomen. De Regeeringsactuaris berekent in een der bijlagen, welke aan het Beveridge rapport zijn toegevoegd [1]), dat deze en andere vrijstellingen (die hier kortheidshalve niet alle zijn opgesomd) zullen resulteeren in aanvullende pensioenen voor ouden van dagen onder de steunregeling ten bedrage van 240.000 volle pensioenen in 1965. Sir William zelf echter is optimistischer en hoopt, dat met name wat betreft groep IV, een zeer groot aantal personen ertoe gebracht zal kunnen worden premie te betalen en zoodoende pensioengerechtigd te worden.

11. De administratie

Met de uitvoering van het geheele sociale verzekeringsstelsel, uitgezonderd de voorzieningen op het gebied van medische zorg en rehabilitatie, dient volgens Sir William een speciaal hiervoor op te richten Ministry of Social Security te worden belast. Dit zal dan tevens de Rijkssteunregeling moeten uitvoeren en toezicht uitoefenen op de vrijwillige verzekering, welke het zooveel mogelijk dient aan te moedigen. Regionale en plaatselijke onderafdeelingen van dit nieuwe ministerie, z.g. "Security Offices", zullen alle aanspraken uithoofde van verzekering en verzoeken om steun behandelen. De vaststelling en uitbetaling van kindertoelagen zal eveneens door het nieuwe ministerie geschieden (in samenwerking met verschillende bestaande organisaties), doch de medische en rehabilitatiediensten blijven onder het Ministry of Health.

In de bedrijven, die bij een bepaalde gevarenklasse zijn ingedeeld, zullen speciale, uit werkgevers en werknemers samengestelde wettelijke organen worden ingesteld ter bevordering van de veiligheid, rehabilitatie en herplaatsing van getroffen en voor verschillende andere doeleinden, waaronder

[1]) Appendix A, blz. 199, par. 59.

ook de verdeeling tusschen de afzonderlijke werkgevers van de totale premie-opslag, welke van het bedrijf als geheel wordt geheven.

Alle premies zullen in één gemeenschappelijk fonds worden gestort, dat onder toezicht staat van een Sociale Verzekeringscommissie.

Dit alles beteekent een ingrijpende verandering in den bestaanden toestand, vooral wat betreft de ziekteverzekering en de ongevallenverzekering, die thans geheel door particuliere lichamen, respectievelijk door de individueele werkgevers, worden uitgevoerd. De z.g. "Approved Societies" van de huidige ziekteverzekering, waarvan velen indirect het maken van winst beoogen en die bij gelijke premie de meest uiteenloopende uitkeeringen verstrekken, zijn hiermede grootendeels ten doode gedoemd. Slechts ten aanzien van bepaalde soorten onderlinge fondsen, waarbij het maken van winst volstrekt uitgesloten is (Friendly Societies en vakvereenigingsfondsen), is de mogelijkheid opengelaten om op bepaalde voorwaarden bij de uitvoering der nieuwe regeling te worden betrokken, indien zij den wensch hiertoe te kennen geven. Daarnaast zouden zij gelegenheid kunnen bieden voor het vrijwillig sluiten van aanvullende verzekeringen. Vooral tegen dit gedeelte van het Plan is groot verzet gerezen van de zijde der betrokken levensverzekeringsmaatschappijen, welk verzet zoowel in het Parlement als in de pers en in verscheidene publicaties tot uiting is gekomen. De z.g. Industrial Life Offices, die een begrafenisverzekeringsbedrijf uitoefenen en wier clientèle voornamelijk gevonden wordt onder de minder gegoeden, zou Beveridge tenslotte geheel willen zien verdwijnen. Eenerzijds zouden zij grootendeels overbodig gemaakt worden door de uitkeering van een begrafenisgeld onder de sociale verzekering, anderzijds hebben verschillende onderzoekingen ook reeds in het verleden aangetoond, dat deze vorm van particuliere verzekeringen, de z.g. "industrial insurance" [1]), langzamerhand tot ongewenschte praktijken heeft geleid, waardoor haar overgang tot een overheidsdienst een eisch van publiek welzijn is geworden. [2]) Sir William stelt dan ook voor, dezen tak van het particuliere levensverzekeringsbedrijf, voor zoover daaraan

[1]) Zoo genoemd omdat zij speciaal industriearbeiders omvat.

[2]) In bijlage D van het Beveridge rapport is een uiterst gedetailleerde en goed gedocumenteerde studie van deze materie te vinden, welke, zooals een bewonderaar het terecht heeft uitgedrukt, even boeiende lectuur vormt als een goede detectiveroman!

naast de onder zijn stelsel uit te keeren begrafenisgelden nog behoefte zal blijken te bestaan, tot een Staatsdienst om te vormen onder een Industrial Assurance Board.

12. De financiering

Tenslotte nog een woord over de financiering. De totale kosten, verbonden aan alle voorzieningen onder het nieuwe stelsel, met inbegrip van kindertoelagen, steun en medische verzorging en rehabilitatie, zijn geschat op £ 697 millioen in 1945, welk jaar wordt aangenomen als het eerste volle jaar, waarin het Plan in werking zal zijn. Dit bedrag zou vooral als gevolg van de toenemende kosten der ouderdomsverzekering gedurende de overgangsperiode stijgen tot £ 858 millioen in 1965. De totale som, gemoeid met de thans bestaande voorzieningen, zou in 1945 ongeveer £ 432 millioen uitmaken, zoodat invoering van het Plan in dat jaar op £ 265 millioen méér zou komen te staan. Deze vermeerdering zou hoofdzakelijk ten laste der verzekerden komen, die echter voor hun bijdrage, ook relatief genomen, in den vorm van voorzieningen veel meer terug zouden ontvangen dan thans. Bovendien is het aantal personen, dat door het nieuwe plan omvat zou worden, aanzienlijk grooter dan het aantal, dat onder de bestaande regelingen valt. De verhouding, waarin Staat, verzekerden en werkgevers in de totale kosten zouden bijdragen, is respectievelijk 50, 28 en 20 per cent (tegenover de thans bestaande verhouding van 61, 16 en 19 per cent). [1])

De bijdrage van de Schatkist zou zoodoende in 1945 £ 86 millioen grooter zijn dan haar aandeel in de kosten der thans geldende regelingen in dat jaar zou bedragen, en in 1965 £ 254 millioen.

Van de bedragen, welke binnen het kader van het geheel voor de verschillende voorzieningen afzonderlijk zijn uitgetrokken, zij hier slechts de kosten der kindertoelagen en die der medische en rehabilitatiediensten vermeld. De eerste, die geheel voor rekening van de Schatkist komen, zijn geschat op £ 110 millioen (£ 100 millioen in 1965), de tweede op £ 170 millioen (zoowel in 1945 als in 1965). Een vijfde deel van dit laatste bedrag zou worden bekostigd uit de opbrengst der

[1]) Cijfers ontleend aan het Memorandum van den Regeeringsactuaris, toegevoegd als Bijlage A aan het rapport, blz. 207, par. 83. De ontbrekende 2 per cent, resp. 4 per cent, vertegenwoordigen voornamelijk de opbrengst van de belegging der gelden van het Fonds.

595 Sociologisch

sociale verzekeringspremies, het overige deel uit de Staatsmiddelen.

De vraag "Can we afford to have it?" vormt — het behoeft nauwelijks te worden gezegd — het hoofdthema van tallooze beschouwingen en besprekingen van het Beveridge rapport. Degenen, die deze vraag ontkennend beantwoorden, krijgen van de voorstanders van een spoedige invoering van het Plan gewoonlijk de wedervraag te hooren "Can we afford to do without it?". De argumenten, welke van beide zijden tot staving hunner zienswijze worden aangevoerd, liggen veelal op algemeen finantieel-economisch terrein en zijn als zoodanig minder geschikt voor uitvoerige behandeling te dezer plaatse. Ten deele kwamen zij reeds in het tweede hoofdstuk ter sprake, doch een meer uitvoerige uiteenzetting zal hieraan in het hoofdstuk "Financiering" worden gewijd.

Sir William's standpunt komt in het kort hierop neer, dat hij geen reden ziet om aan te nemen, dat het nationale inkomen na den oorlog belangrijk lager zal zijn dan vóór den oorlog het geval was. Toch was toen het gezamenlijk inkomen van den werkenden stand alleen reeds meer dan voldoende om, gegeven een betere distributie, een ieder lid der bevolking tegen gebrek te vrijwaren. Zijns inziens is het niet de vraag *of* men de invoering van het Plan kan veroorloven, doch *wanneer* men het zal verwezenlijken en hoe de daaruit voortvloeiende lasten zoo billijk mogelijk kunnen worden verdeeld. Met het oog op de groote verplichtingen, die gedurende de onmiddellijke na-oorlogsjaren onvermijdelijk op de Schatkist zullen rusten, heeft hij gemeend, het aandeel van den Staat aanvankelijk zoo laag mogelijk te moeten houden en pas langzamerhand te doen toenemen. In verband hiermede laat hij de ouderdomspensioenregeling in vollen omvang pas twintig jaar later ingaan. De bijdrage van de verzekerden zal weliswaar aanzienlijk hooger zijn dan die voor de thans geldende verplichte sociale verzekering, en Sir William geeft toe, dat dit ten aanzien van de laag bezoldigde bevolkingsgroepen dikwijls moeilijkheden zal opleveren. Toch gelooft hij, dat het overgroote meerendeel der verzekerden met bereidwilligheid de zwaardere lasten op zich zal nemen, gezien de enorme voordeelen, die voor hen hiertegenover staan en in aanmerking nemende tevens, dat vele thans uit hoofde van vrijwillige verzekering, medische behandeling, e.d., voor hun rekening komende kosten door de voorzieningen van zijn Plan overbodig zullen worden gemaakt.

Dengenen, die invoering van de door hem voorgestelde maatregelen ongewenscht achten, zoolang niet duidelijk is gebleken, dat men het werkloosheidsvraagstuk de baas is, verwijt Sir William een overmaat van zwartgalligheid. Er is zijns inziens geen reden om eraan te twijfelen, dat bij een behoorlijke organisatie de werkloosheid binnen redelijke grenzen zal blijven. De door hem ontworpen "bretels" — waarmede hij de financiering bedoelt van zijn sociale verzekeringsstelsel, dat hij immers de broek van het sociale zekerheidspak genoemd heeft [1]), zijn bovendien elastisch genoeg om zelfs zoo noodig een belangrijke mate van werkloosheid te kunnen dragen, en wien dit nog niet voldoende is, herinnert hij aan de bekende definitie van een pessimist als iemand "who wears both braces and a belt"!

Blijkens verschillende uitlatingen beschouwt Sir William zelf de uiteindelijke invoering van de door hem aangegeven maatregelen boven allen twijfel verheven.

Hij erkent, dat de opzet van zijn Plan in sommige opzichten een revolutie in de bestaande denkbeelden beteekent, doch hij acht het niettemin in hoofdtrekken een natuurlijke ontwikkeling uit het verleden. "It is a British revolution."

2) De voorstellen der Britsche Regeering

1. Algemeen

Toen in Februari 1943 het Beveridge Rapport in het Britsche Parlement ter sprake kwam, liet het zich aanzien alsof aangaande een aantal belangrijke punten zóó diepgaande meeningsverschillen bestonden, dat invoering van het Plan zonder verderen strijd en ingrijpende wijzigingen niet waarschijnlijk was. De houding der Regeering zelf liet ruimte voor twijfel: weliswaar sprak zij zich in het algemeen uit ten gunste van de in het Rapport gedane voorstellen, doch haar verklaringen bleven ietwat vaag en zij hield kennelijk een slag om den arm. Intusschen bleek twintig maanden later, toen de grootendeels op het Beveridge Rapport gebaseerde voorstellen der Britsche Regeering aan het Parlement werden voorgelegd, een veel grootere eensgezindheid te bestaan dan aanvankelijk zelfs de meest optimistisch gestemden hadden durven hopen. Aan het slot der debatten werd de door de Regeering ingediende motie tot goedkeuring harer voorstellen met slechts één stem tegen

[1]) Zie pag. 40 van dit rapport.

aangenomen. Den weg naar het wetboek hebben zij daarmede echter nog niet gevonden, en blijkens de verwachting, uitgesproken in de rede van den Koning ter opening van het nieuwe zittingsjaar, zal hiermede nog wel eenige tijd gemoeid zijn. Doch er kan thans weinig twijfel meer bestaan aan het feit, dat binnen enkele jaren Groot Brittannië op een sociaal verzekeringsstelsel zal kunnen bogen, dat zich met de meest vooruitstrevende stelsels in andere landen kan meten.

Dat de Regeeringsvoorstellen in groote trekken geheel overeenkomen met het oorspronkelijke Plan van Sir William Beveridge werd door dezen — inmiddels als Liberaal afgevaardigde in het Lagerhuis gekozen — in zijn inaugurale rede op geestige wijze bevestigd:

> "The admitting of paternity is always a slightly delicate "operation; perhaps it is a particularly delicate operation "in a maiden speech. I can only say that I think this "plan of the Government's is the same baby which I "left on their doorstep two years ago. I think it is, "substantially, the same plan which this House debated "a year and a half ago, improved in some respects, "disimproved in other respects, but, on the whole, so "little altered that every now and again, I do rather "wonder just what that baby is doing, how it filled in "the long time that it spent in Whitehall." [1])

Na de hieraan voorafgaande uitvoerige beschrijving van het Beveridge Plan meent de Commissie dan ook, wat de Regeeringsvoorstellen betreft, ermede te kunnen volstaan de voornaamste punten van verschil met dit Plan aan te geven. Voor het overige stemmen beide ontwerpen, op enkele onbelangrijke onderdeelen na, geheel overeen.

2. Voornaamste punten van verschil

a) De voornaamste afwijking is het prijsgeven van het door Sir William Beveridge op den voorgrond gestelde beginsel, dat de minimum uitkeering onder sociale verzekering op zichzelf voldoende moet zijn om gebrek te weren, en derhalve nauw verband moet houden met de gemiddelde kosten van levensonderhoud. In de Regeeringsvoorstellen wordt geen

---

[1]) "Parliamentary Debates" (Hansard), House of Commons, Friday, 3rd Nov., 1944, London, His Majesty's Stationery Office, blz. 1122.

gewag gemaakt van een herziening op gezette tijden der uitkeeringsbedragen, opdat stijging of daling in de kosten van levensonderhoud daarin weerslag kan vinden. Sir William Beveridge berekende zijn uitkeeringsbedragen — aan de hand van verschillende onderzoekingen betreffende het inkomen, dat als een bestaansminimum moet worden beschouwd — in de veronderstelling, dat in 1945 (het jaar, waarin naar hij aannam zijn Plan in werking zou treden) de gemiddelde kosten van levensonderhoud 25 per cent hooger zouden zijn dan in 1938. Doch hij deed duidelijk uitkomen, dat deze bedragen herzien zouden moeten worden voor het geval een grootere stijging mocht plaats vinden. [1]) Op het tijdstip van publicatie van de "Government's Social Insurance White Papers" in September 1944 werd algemeen reeds gerekend met een stijging in de kosten van levensonderhoud van 33 per cent boven het niveau van 1938, zoodat de door de Regeering voorgestelde uitkeeringsbedragen in vele gevallen, waarin andere middelen ontbreken, onvoldoende zullen blijken en door andere voorzieningen (met name sociale verzorging of steun) zullen moeten worden aangevuld, wil men in den vervolge gebrek buiten de deur houden. De Regeering verwerpt echter het Beveridge beginsel van een "levensminimum" ("subsistence level") omdat een vast verband tusschen de uitkeeringen en de gemiddelde kosten van levensonderhoud naar alle waarschijnlijkheid voortdurend wijzigingen in de uitkeeringsbedragen zou teweegbrengen; doch vooral ook, omdat naar haar meening sociale verzekering zich niet kan aanpassen aan de oneindige variaties in individueele behoeften, die te grooter is naarmate het stelsel meer personen omvat. [2])

b) De tweede belangrijke afwijking van het Beveridge Rapport is de beperkte tijdsduur der ziekte- en werkloosheidsuitkeeringen. Krachtens de door Sir William Beveridge voorgestelde regeling immers zou een zieke recht hebben op de volle verzekeringsuitkeering, totdat hij weer in staat tot werken is of voor een ouderdomspensioen in aanmerking komt, terwijl aan de werkloosheidsuitkeering, die gedurende zes maanden onvoorwaardelijk zou worden verstrekt, daarna de voorwaarde verbonden kon worden, dat de werklooze een

---

1) Beveridge Report, blz. 90, par. 231.

2) "Social Insurance, Part I. Presented by the Minister of Reconstruction to Parliament by Command of His Majesty, September, 1944". London: His Majesty's Stationery Office (Cmd. 6550), blz. 7, par. 12.

trainingscentrum bezoekt. Onder geen omstandigheden zou zoodoende een zieke of werklooze ooit gedwongen worden zijn toevlucht tot steun te nemen. De Regeering echter acht deze voorstellen, wat de ziekteuitkeering betreft, psychologisch onverstandig, daar zij naar haar meening in de hand zouden werken, dat zieke personen veelvuldig vroegtijdig in een staat van chronische invaliditeit vervallen. Ten aanzien van werkloosheid onderwerpt de Regeering de uitkeering aan een tijdslimiet van dertig weken en laat zich er niet over uit, wat den werklooze na dien tijd te doen staat. Wèl heeft ook zij het oog gevestigd op een uitgebreid trainingsprogramma, hetgeen blijkt uit het in Mei 1944 verschenen White Paper betreffende "Employment Policy" [1]), doch naar haar meening moet de remuneratie, welke aan deelnemers in zoodanige trainingscentra wordt verstrekt, geheel los staan van de werkloosheidsverzekering en op een hooger bedrag worden vastgesteld dan de werkloosheidsuitkeeringen. Op de begrooting van het Regeeringsplan betreffende sociale verzekering is dan ook geen bedrag voor trainingsuitkeeringen uitgetrokken, doch wel een aanzienlijk bedrag voor werkloozensteun (£ 22 millioen). Blijkens een uiteenzetting van den Regeeringsactuaris, aan het Regeeringsplan als bijlage toegevoegd, houdt de Regeering rekening met de mogelijkheid, dat bij een gemiddelde van anderhalf millioen werkloozen een vijfde, of driehonderd duizend personen op steun aangewezen zouden zijn. [2])

c) Het derde groote verschilpunt tusschen de Regeeringsvoorstellen en het Beveridge Rapport is de hoogte der kindertoelagen. Terwijl Sir William deze toelagen op 8 sh. per week (voor het tweede en volgende kind) gesteld zou willen zien, acht de Regeering 5 sh. voldoende. Sir William berekende, wederom op grond van de resultaten van diverse onderzoekingen betreffende het noodzakelijk levensminimum, dat 9 sh. per week het minimum was benoodigd voor het onderhoud van een kind. Van dit bedrag trok hij 1 sh. af uit hoofde van verstrekkingen in natura. De Regeering echter beoogt met de kindertoelage niet, geheel in het onderhoud van het kind te voorzien, doch beschouwt haar slechts als een "algemeene bijdrage in de behoeften van gezinnen met kinderen". [3]) Ander-

[1]) London: His Majesty's Stationery Office, Cmd. 6527, par. 34, e.v.
[2]) "Social Insurance", Part I, Appendix 1, blz. 50, par. 19. Zie ook "Social Security Guide", published by the Social Security League, October 1st, 1944, blz. 8, 14.
[3]) "Social Insurance", Part I, blz. 14, par. 50.

zijds legt de Regeering meer nadruk op het belang van schoolmaaltijden en andere verstrekkingen in natura, waaraan zij groote uitbreiding hoopt te geven.

d) Voorts is de ouderdomspensioenregeling in het White Paper geheel anders dan die van het Beveridge Plan. Wel neemt de Regeering het idee van een "retirement pension" over, dat eerst wordt uitbetaald, wanneer de betrokkene zich uit het arbeidsproces heeft teruggetrokken, en dat aan het dóórwerken na het bereiken van den pensioengerechtigden leeftijd zekere voordeelen verbindt, doch in plaats van een langdurig overgangstijdperk, gedurende hetwelk het uit te keeren bedrag langzamerhand opklimt van 14 sh. per week, respectievelijk 25 sh. voor een echtpaar in 1945, tot het maximum van 24 sh., respectievelijk 40 sh. per week in 1965, laat de Regeering onmiddellijk het volle tarief ingaan. Dit is echter lager gesteld dan het uiteindelijke maximum van het Beveridge Rapport, n.l. op 20 sh. per week voor een ongehuwd persoon, respectievelijk 35 sh. voor een echtpaar.

Afgezien van deze vier belangrijke verschillen zijn er nog een aantal kleinere afwijkingen, waarvan de voornaamste hieronder volgen:

Sir William's voorstel, de z.g. "Industrial Assurance" (begrafenisverzekering) om te vormen tot een Staatsdienst, is door de Regeering niet overgenomen; wel voorziet het White Paper in de toekenning van een begrafenisgeld (op denzelfden voet als in het Beveridge Plan), welke maatregel uiteraard het terrein van de Industrial Assurance eenigszins zal inperken.

Het betrekken, op bepaalde voorwaarden, van de z.g. Friendly Societies bij de uitvoering der ziekteverzekering, waartoe het Beveridge Plan de mogelijkheid openliet, wordt door de Regeering niet in overweging genomen.

Terwijl het Beveridge Rapport voorziet in de uitkeering van een som ineens in geval van huwelijk, laat het White Paper dit achterwege. Daarentegen bevat het, in tegenstelling tot het Beveridge Plan, een voorziening ten behoeve van weduwen boven de vijftig jaar, voorzoover zij niet of niet meer voor een voogdij-uitkeering in aanmerking komen — n.l. een uitkeering ten bedrage van 20 sh. per week. Bovendien voorziet het Regeeringsplan in een regeling krachtens welke kraamvrouwen, die geen aanspraak op een moederschapsuitkeering kunnen maken, daar zij voorheen geen gewingevenden arbeid

verrichtten, recht hebben op een "attendance allowance" van 20 sh. gedurende vier weken.

Terwijl verder een gehuwde, werkende vrouw volgens het Beveridge Plan altijd de keuze heeft zelfstandig in klasse I of II aan de verzekering deel te nemen dan wel als huisvrouw in klasse III krachtens de door haar man betaalde premie, beperkt het White Paper deze keus tot haar, die meer dan 20 sh. per week verdient.

Het verschil tenslotte tusschen de voorstellen betreffende de ongevallenverzekering van Sir William Beveridge en die der Regeering is drieërlei: —

1. Sir William houdt tot op zekere hoogte vast aan het bestaande stelsel, voorzoover hij eenig verband handhaaft tusschen de uitkeering en het verdiende loon; de Regeering daarentegen wenscht bij de ongevallenverzekering eveneens een standaarduitkeering in te voeren.

2. Terwijl het Beveridge Rapport oplegging van een speciale heffing aan bepaalde, min of meer gevaar opleverende bedrijven wenschelijk oordeelt, wordt krachtens het White Paper de ongevallenverzekering geheel gefinancierd door een apart fonds, waarin door alle werkgevers op gelijken voet wordt bijgedragen, naast contributies van de werknemers en een Rijkssubsidie.

3. De Regeering baseert de vaststelling van pensioenen op grond van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid niet, zooals in de thans gevolgde practijk (waaraan ook door Sir William niet werd getornd) op de mate dier arbeidsongeschiktheid, doch op de algemeene conditie van den betrokkene vergeleken met een normaal, gezond persoon van denzelfden leeftijd en hetzelfde geslacht. De hoogte van het pensioen berust dus volgens dit systeem uitsluitend op het rapport van de medische instanties, met het onderzoek van den verzekerde belast, en wordt niet beïnvloed door het vroeger door hem verdiende loon.

3. Financiering

De totale kosten van het Regeeringsplan, welke voor het jaar 1945 op £ 650 millioen zijn geschat, bedragen £ 47 millioen minder dan die, welke in dat jaar voor het Beveridge Plan benoodigd zouden zijn, terwijl in 1965 dit verschil op £ 62 millioen zou neerkomen. Voor een juiste beoordeeling dezer

cijfers evenwel moet men het volgende in aanmerking nemen: Op de begrooting van het White Paper komt geen post voor betreffende de ongevallenverzekering — die immers volgens de Regeering afzonderlijk gefinancierd dient te worden en waarvan zij de kosten in deel II van haar rapport op ongeveer £ 23 millioen raamt, terwijl Sir William hiervoor, met inbegrip der administratiekosten, op zijn begrooting £ 17 millioen had uitgetrokken. Voorts stelt de Regeeringsbegrooting de aanvankelijke kosten der medische- en gezondheidsdiensten £ 22 millioen lager dan het Beveridge Plan, aangezien deze diensten in vollen omvang naar alle waarschijnlijkheid eerst geruimen tijd later in werking zullen treden. Tenslotte omvat de in het Beveridge Rapport opgestelde raming de kosten van een trainingsuitkeering (als voortzetting der werkloosheidsuitkeering), terwijl hiervoor in het Sociale Verzekeringsplan der Regeering geen plaats is ingeruimd — hetgeen echter niet wegneemt, dat de uit het White Paper betreffende Employment Policy voortvloeiende kosten uit dezen hoofde op de een of andere wijze (waarschijnlijk geheel uit staatsmiddelen) moeten worden opgebracht. Op de ouderdomspensioenen, waarmede aanvankelijk volgens de Regeeringsvoorstellen £ 45 millioen méér zal zijn gemoeid dan onder het Beveridge Plan, zal in 1965, vergeleken hiermede, £ 28 millioen worden bespaard. De helft van deze besparing echter wordt weer opgeheven door de grootere uitgaven voor onderstand aan gepensionneerden (in het Regeeringsplan voor 1965 op £ 39 millioen geraamd, in het Beveridge Plan op £ 25 millioen), terwijl de andere helft ruimschoots in beslag genomen wordt door de grootere uitgaven met betrekking tot weduwenpensioenen (£ 40 millioen in 1965 volgens het White Paper, £ 24 millioen volgens het Beveridge Plan). De aanvankelijk hoogere uitgaven voor ouden van dagen worden overigens grootendeels gecompenseerd door de besparing — vergeleken met de Beveridge begrooting — op de kindertoelagen. Zoo beschouwd, loopen de eindbedragen, gemoeid met de financiering der beide stelsels, niet ver uiteen. Zoo kon de "Times" dan ook opmerken:

> "It is evident from their total budget for widows and "old people that the Government have incurred the "certainty of greater immediate cost without achieving "their apparent objective of an economy in the long run. "This applies equally to their plan as a whole, if the "Government carry out their pledge to spend some

"£ 40.000.000 a year more on children's nutrition services "than Sir William Beveridge allowed in framing his "scheme." [1])

Doch hierbij moet niet uit het oog worden verloren, dat niettegenstaande de meeste uitkeeringen in geld — uitgezonderd de ouderdomspensioenen en de kindertoelagen — in beide plannen dezelfde zijn, de koopkracht van de Beveridge-uitkeeringen hooger is dan die van de Regeerings-uitkeeringen. Immers wanneer op het tijdstip van invoering der nieuwe regelingen de gemiddelde kosten van levensonderhoud 30 à 40 per cent boven het niveau van 1938 zullen zijn gestegen, hetgeen algemeen wordt verwacht, dan komt de belofte der Regeering van een uitkeering van 40 sh. voor een gehuwd paar, naar den maatstaf van het Beveridge Plan neer op een uitkeering van slechts 37 sh. 10 d., en beteekent een kindertoelage van 5 sh. in de termen van het Beveridge Rapport niet meer dan een bedrag van 4 sh. 3 d. of minder. [2])

4. Ontvangst in het Lagerhuis en in de pers

In het begin van deze afdeeling werd reeds vermeld, met hoe groote instemming het Regeeringsplan als geheel werd begroet. Voorzoover het aan kritiek was blootgesteld, was deze meerendeels van constructieven aard. Weliswaar voorspelde één afgevaardigde, dat het plan, zoowel uit financieel als uit administratief oogpunt, schipbreuk zou lijden, en achtte hij het zelfs "contrary to the natural law" [3]); en waarschuwden sommigen tegen de groote uitgaven, aan het Plan verbonden, die huns inziens niet verantwoord waren zoolang niet de exporthandel — een levensbelang voor Groot Brittannië — weer op de been geholpen was. Doch deze stemmen, die anderhalf jaar geleden tijdens de bespreking van het Beveridge Rapport nog een imposant koor vormden, gingen thans vrijwel verloren in de algemeene vreugde, waarmede de Regeeringsvoorstellen werden ingehaald.

De debatten liepen voornamelijk over de vraag, of de uitkeeringsbedragen al dan niet op een noodzakelijk levensminimum moesten worden gebaseerd; over de hoogte en wijze

---

[1]) "Times", 2 November, 1944, "The Social Security Budget, Comparisons with the Beveridge Plan", blz. 5.
[2]) "Times", idem.
[3]) "Parliamentary Debates" (Hansard), 2 November, 1944, blz. 1062.

van uitkeering der kindertoelagen; en over de uitsluiting der "Approved Societies" van de uitvoering der ziekteverzekering.

Wat het eerste punt betreft werd het door verschillende sprekers en in sommige groote dagbladen, w.o. de "Times", betreurd, dat de Regeering dit beginsel had prijsgegeven en daarmede het doel van Sir William Beveridge's Plan: vrijwaring tegen gebrek te geven, opzij had geschoven. De Regeering gaf dit bij monde van Sir William Jowitt ook toe:

> "It is not and does not pretend to be a scheme of social "security. Social security can only be achieved by many "and diverse methods". [1])

Het voornaamste bezwaar tegen het vastkoppelen van de uitkeeringsbedragen aan de kosten van levensonderhoud was volgens hem het groote verschil in huren, die immers in de verschillende deelen des lands zóózeer varieerden, dat het onpractisch was een gemiddelde hiervan als maatstaf aan te leggen bij de berekening der uitkeeringsbedragen. Sir William Beveridge erkende deze moeilijkheid, doch achtte haar geen voldoenden grond voor het vaststellen der bedragen *beneden* een zoodanig gemiddelde — hetgeen de Regeering z.i. had gedaan.

> "It really is as though the President of the Board of "Trade, on the grounds of the variety of people's feet, "ordered the production of utility shoes two inches "shorter than the average length". [2])

Met betrekking tot de kindertoelagen wees de Regeering op de plannen, die zij op het oog had voor de uitbreiding van het systeem van gratis schoolmaaltijden en andere verstrekkingen in natura. Dit werd echter van verschillende zijden gecritiseerd als een methode, die inbreuk maakte op de verantwoordelijkheid der ouders en die bovendien geen afdoende vrijwaring tegen gebrek kon verschaffen; immers zij voorzag niet in de behoeften van kinderen beneden den schoolgaanden leeftijd en vormde geen oplossing voor periodes van schoolverzuim, van vacanties en voor Zon- en feestdagen. Sir William Beveridge brak nog eens krachtig een lans voor verhooging der geldelijke bedragen: alle onderzoekingen naar de oorzaken van gebrek hadden onomstootelijk uitgewezen, dat 40 per cent

---

[1]) "Parliamentary Debates" (Hansard), 2 November, 1944, blz. 984.
[2]) Idem, 3 November, 1944, blz. 1128.

van alle gebreklijdenden kinderen waren, en de Regeering moest z.i. als voornaamste doel vooropstellen het opgroeiende geslacht tegen gebrek te behoeden.

Wat tenslotte het probleem der "Approved Societies" betreft, deed de Regeering aan hen, die zich bezorgd maakten over de toekomst der talloozen, die thans in dienst dezer instellingen hun brood verdienden, de toezegging, voor de uitvoering der nieuwe regelingen zooveel mogelijk gebruik te zullen maken van deze krachten, die immers over zeer waardevolle practische ervaring beschikken.

Korten tijd na de behandeling van de sociale verzekeringsplannen in het Lagerhuis had hier wederom een korte gedachtenwisseling over dit onderwerp plaats naar aanleiding van een wetsontwerp betreffende het nieuw in te stellen "Ministry of Social Insurance" (de door de Regeering voorgestelde naam, die reeds afweek van de oorspronkelijke benaming in het Beveridge Rapport: Ministry of Social Security). Er werd n.l. een amendement ingediend met de strekking dezen naam te veranderen in "Ministry of National Insurance". De meerderheid der afgevaardigden bleek hieraan de voorkeur te geven, doch een groote minderheid vreesde in deze naamsverandering een verder symptoom te moeten zien van een ontwikkelingsgang, waarbij het oorspronkelijke doel, dat Sir William Beveridge voor oogen had gestaan, n.l. het scheppen van sociale zekerheid, steeds meer op den achtergrond werd gedrongen.

b) De Vereenigde Staten van Amerika [1])

1) De sociale verhoudingen in de Vereenigde Staten

1. De achtergrond van de sociale verhoudingen

Voor het verkrijgen van het juiste inzicht in de denkbeelden over sociale zekerheid in de Vereenigde Staten, is het gewenscht eerst met een enkel woord in te gaan op den achtergrond van de sociale verhoudingen aldaar.

De sociale gedachtenwereld in de Vereenigde Staten is nog voornamelijk gericht op economische vrijheid en een vrij bedrijfsleven. Het denkbeeld wordt veelal niet critisch onderzocht, maar dogmatisch aanvaard. Er zijn meerdere

[1]) In deze afdeeling zijn verwerkt de gegevens, welke de Voorzitter van de Commissie verzamelde op een studiereis in de Vereenigde Staten.

redenen aan te voeren, waarom deze sympathie voor economische vrijheid en een vrij bedrijfsleven in de Vereenigde Staten zooveel sterker is gebleven dan in Europa. Vooreerst zijn de economische mogelijkheden in de Vereenigde Staten veel breeder, waardoor er voor het individu in de vrije spheer meer gelegenheid is hooger op te komen. Vele Amerikanen zijn vrijwel zonder bestaansmiddelen naar de Vereenigde Staten gekomen en zijn er in vrijheid in geslaagd zich een ruim bestaan te veroveren door de groote kansen, welke de nieuwe wereld hun bood. Ook werkt hier nog sterk na de traditie van individualisme en vrijheid, die o.a. in den Onafhankelijkheidsoorlog zulke sterke impulsen tot volhouden gaf.

Een en ander schept een weinig gunstige spheer voor een plan voor sociale zekerheid, hoewel daaraan groote behoefte bestaat, want de sociale wetgeving is vooralsnog gebrekkig. Een plan voor sociale zekerheid brengt een belangrijke correctie aan in de resultaten van de vrije krachten in het bedrijfsleven. Bij de Amerikaansche denkwijze is de geneigdheid tot correctie kennelijk alleen aanwezig, wanneer de vrije krachten tot catastrophale gevolgen dreigen te voeren, zooals b.v. gedurende de crisis na 1930.

De juiste grondslag van het sociale leven is niet *vrijheid* maar 2. De sociale rechtvaardigheid geeft een principieele norm voor de controle van de Overheid in het bedrijfsleven.

In de jaren van de New Deal, ongeveer 10 jaren geleden, scheen het alsof het streven naar sociale rechtvaardigheid zich ruimschoots zou baanbreken. Doch, en vooral in de oorlogsjaren, is daarop een scherpe reactie gevolgd. Er is thans in de Vereenigde Staten een ongekende vraag naar arbeidskrachten, een hoog arbeidsloon en een enorme ondernemersexpansie. De groote welvaart van thans heeft een reactie tegen iederen vorm van New Deal in het leven geroepen en New-Dealer is bijna een scheldnaam geworden. Voor de oorlogsjaren wordt de noodzakelijkheid van een ingrijpen der Regeering in productie en distributie niet betwist, maar des te meer wordt naar het oogenblik verlangd, dat alle banden van z.g. bureaucratie en bemoeizucht der Regeering kunnen worden afgeworpen. De geweldige economische problemen, die na den oorlog zullen moeten worden opgelost, zijn minder een reden om leiding van de Overheid te vragen, dan wel om het vrije bedrijfsleven zijn eigen gang te laten gaan.

Het vrije bedrijfsleven is met name in den laatsten tijd bezig zich voor zijn vredestaak voor te bereiden. Interessant werk is ten deze verricht door de Committee for Economic Development, onder leiding van Paul G. Hoffmann, president van de Studebaker Corporation. Dit Committee is een schepping van het vrije bedrijfsleven, maar heeft de actieve medewerking van het Department of Commerce en is daarom ook in dat departement gevestigd. Het doel is o.a. door publicaties en vragenlijsten het bedrijfsleven reeds thans voor te bereiden op de taak, die het na den oorlog wacht. De desbetreffende arbeid maakt een gunstigen indruk.

2. De verhoudingen tusschen werkgevers en arbeiders

Na deze meer algemeene opmerkingen moeten wij wat nader stilstaan bij de verhoudingen tusschen werkgevers en arbeiders. Men kan die verhoudingen bezwaarlijk gunstig noemen.

In de latere jaren zijn de organisaties van werkgevers en arbeiders zeer in beteekenis toegenomen. Het aantal leden der vakvereenigingen, dat in 1933 nog ongeveer 3 millioen bedroeg, is thans tot ver over de 10 millioen gestegen. Met dezen toenemenden invloed is evenwel niet gepaard gegaan een toenemende wil tot samenwerking tusschen de organisaties. Van arbeiderszijde rijst de klacht, dat de werkgevers van de vrijheid een "mysticism", een "maskeradecostuum" maken om er de arbeiders mede te bestrijden. Voorts beklagen zij zich, dat de vakvereenigingen geen voldoende erkenning bij de werkgevers vinden en dat de invloed van een werkgeversleuze als: it is un-American to join a trade-union" zich nog steeds doet gelden. Aan werkgeverszijde ziet men in de vakvereenigingen dikwijls nog een de productie belemmerende factor, die bureaucratie bevordert en de economische ontwikkeling in den weg staat.

Men vraagt zich af, of deze minder gunstige verhoudingen tusschen werkgeversorganisaties en vakvereenigingen, dit ontbreken van een meer zedelijken band, niet in de hand wordt gewerkt door de wijze, waarop de vakvereenigingen hun eigen arbeid zien. De leiders beschouwen zich veelal slechts als "businessmen" en niet meer. In het weekblad "Business Week" van 26 September 1943 (pag. 70) wordt dezelfde opvatting gegeven: "Trade-unions are all business organisations." Het is wel merkwaardig, dat de gedachte, dat arbeid koopwaar is, welke in Europa in de 19e eeuw tot zulk een algemeen

gerechtvaardigd verzet aanleiding gaf, hier practisch nog wordt uitgeleefd.

De niet bevredigende houding tusschen werkgevers en arbeiders trekt ook in de Vereenigde Staten de aandacht van deskundigen. Interessant is b.v. hetgeen Prof. Summer H. Schlichter, sociaal hoogleeraar aan de Harvard University te Boston, daaromtrent mededeelt. In een vraaggesprek tusschen allerlei deskundigen op dit gebied merkt hij het volgende op:

> "I would say that the responsibility for unsatisfactory "labour relations in the majority of cases is the employer's "to a greater extent than the union's. I think that the "initiative in building up a good relationship must come "from management to a greater extent than from the "union. Management is in a more strategic position "to exercise initiative than the union. I could cite plenty "of cases in which I regard the union as more at fault "than the employer; but in the majority of cases I think "that unsatisfactory relations are attributable to the "failure of management to take the initiative in "developing co-operative relations and in putting "material problems up to the union leaders for as much "help as they are able and willing to give." [1])

Nog iets minder hoopvol is een andere autoriteit, Donald R. Richberg, in zijn "Government and Business tomorrow":

> "One of the saddest spectacles in the embattled "Washington of to-day has been the persistent suspicion "and antagonism between a large percentage of the "management and labor representatives. They are "trying to work together, but they act like two huskies "putting the same sled under the lasts although spoiling "for a fight with each other. It may be comforting now "to read their joint statements and separate protestations "of a common purpose to win the war, but there is "bitter comfort for the future in knowing, as can be "easily learned, that most of them are expecting, and "actually hoping, at the end of the external war, to "resume domestic warfare".

---

[1]) A Summary View of American Economic Policies, Proceedings of a Forum Meeting, sponsored by the Economic and Business Foundation, New. Wilmington, Pennsylvania, 13 May, 1943, pag. 43 en 44.

Behalve op dit gebrek aan samenwerking moet nog worden gewezen op het feit, dat de Regeering in de Vereenigde Staten de organisaties van werkgevers en arbeiders niet altijd inschakelt bij de voorbereiding van wettelijke plannen. Zoo deelde Dr. Eveline M. Burns, Director of Research van de National Resources Planning Board, mede, dat de commissie, die het straks nader te bespreken rapport over Security, Work and Relief Policies, samenstelde, geen vertegenwoordigers van de organisaties van werkgevers en arbeiders bevatten. Gelijk bekend, pleegt zulks in Nederland steeds te geschieden. Het gevolg is, dat werkgevers en arbeiders in ons land in tal van staatscommissies en andere organen de gelegenheid krijgen van elkaar's standpunt kennis te nemen, elkaar te overtuigen, en, zoo mogelijk, tot samenwerking te komen. Zulks bevordert tevens het gevoel van verantwoordelijkheid der leiders, die zich niet tot een negatief standpunt kunnen bepalen, wanneer zij tot positieven arbeid worden geroepen. Ook over dit gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel hoort men in de Vereenigde Staten nog al eens klachten.

3. Sociale Zekerheid vóór den oorlog

In het licht o.a. van den grooten invloed der vrijheidsgedachte zal het geen verwondering wekken, dat de sociale wetgeving in de Vereenigde Staten weinig ontwikkeld is. Ingrijpende maatregelen, die voor het geheele land gelden, werden bovendien nog erg opgehouden door de moeilijkheid, dat de afzonderlijke staten dikwijls weinig geneigd waren het terrein van hun arbeid op het gebied der sociale wetgeving aan de Federale Regeering af te staan. De meest belangrijke wet op het gebied der Sociale Zekerheid is de Social Security Act van 1935.

Tot de totstandkoming van deze wet hebben in belangrijke mate bijgedragen de gebeurtenissen van en na de economische crisis van 1930.

Het program van de New Deal was gericht op Relief, Recovery and Reform (drie R program). Ter bestrijding van den nood, die door de werkloosheid ontstond, werd in den eersten tijd vooral de nadruk gelegd op het geven van steun in geld of natura. Al spoedig evenwel ging men aandacht geven aan de noodzakelijkheid om arbeid te verschaffen. Aan de verschillende werkprogramma's zijn de namen van drie instellingen verbonden. De eerste instelling, de Civilian

Conservation Corps (C.C.C.) verschafte cultuur-technischen arbeid aan jongelieden van 16 tot 25 jaar, die daartoe in kampen werden ondergebracht. De tweede instelling, de National Youth Administration (N.Y.A.) hielp noodlijdenden studenten aan arbeid in bibliotheken, laboratoria e.d., teneinde hen in de gelegenheid te stellen hun studie te voltooien. Arbeid aan volwassenen werd verschaft door een derde instelling, de Works Progress Administration (W.P.A.). Deze drie instellingen hielpen gemiddeld 3 à 4 millioen personen in hun werkloosheidsnood.

In 1935 werden deze maatregelen gevolgd door de Social Security Act, welke op 1 Januari 1937 in werking is getreden en in 1939 belangrijk werd gewijzigd. Tot 1935 bestond in de Vereenigde Staten in het algemeen geen sociale verzekering, behalve dat de meeste afzonderlijke staten een ongevallenverzekering kenden. De Social Security Act bracht een verplichte ouderdoms- en werkloosheidsverzekering.

De *ouderdomsverzekering* is uitsluitend een federale aangelegenheid. De groote meerderheid der loonarbeiders is erin opgenomen, met uitzondering van de arbeiders in den landbouw, in huishoudelijken dienst, in openbaren dienst en in het spoorwegbedrijf. De werkgevers en arbeiders in de verzekeringsplichtige bedrijven betalen ieder 1 % van het arbeidsloon, welke premies voor beiden in 1944 worden verhoogd tot 2 % en in 1949 tot 3 %. De uitkeeringen zijn van verschillenden aard. Verzekerden, die den leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en tien jaren zijn verzekerd geweest, hebben aanspraak op een uitkeering wisselende tusschen $ 10 en $ 85 per maand, al naar gelang van het voorheen genoten inkomen. De echtgenoote van den verzekerde ontvangt bij het bereiken van den 65-jarigen leeftijd de helft van de uitkeering van haar man. Voorts kent de wet uitkeeringen voor nabestaanden van den verzekerde en wel voor een weduwe met minderjarige kinderen, voor een weduwe van 65 jaar of ouder, voor minderjarige kinderen en voor afhankelijke ouders boven de 65 jaar.

De *werkloosheidsverzekering* is niet alleen een federale aangelegenheid, maar ook een aangelegenheid van de afzonderlijke staten. Alle werkgevers, die 8 of meer verzekeringsplichtige arbeiders in dienst hebben, moeten een federale belasting betalen, die 3 % van het loon onder de $ 3000 bedraagt. Wanneer een door een afzonderlijken staat ingestelde werkloosheidsverzekering aan bepaalde voorwaarden voldoet, dan wordt 90 % van deze belasting aan het werkloosheidsfonds van dien

staat uitgekeerd. De stimulans van deze uitkeering heeft er de afzonderlijke staten toe geleid een werkloosheidsverzekering vast te stellen, al zijn er in die verzekering onderlinge verschillen op punten van meer ondergeschikten aard.

Aan hulpbehoevende ouden van dagen, kinderen of blinden kan steun worden verleend, voorzoover zij niet onder de sociale verzekering vallen. Krachtens de Social Security Act verleent de Federale Regeering subsidie aan de afzonderlijke staten, die dergelijke steunregelingen hebben getroffen.

De Social Security Act voorziet niet in wat er moet worden gedaan voor hen, die noch onder de sociale verzekering vallen, noch hulpbehoevende ouden van dagen, kinderen of blinden zijn. De steun van al diegenen wordt daardoor in vele staten veronachtzaamd.

2) Het Rapport van de National Resources Planning Board

De National Recources Planning Board (N.R.P.B.) was een organisatie, die President Roosevelt had ingesteld om studies over allerlei economische en sociale vraagstukken ter hand te nemen. Het was een adviescollege, dat over tal van onderwerpen zijn licht heeft doen schijnen. De reeds genoemde publicatie, handelende over Security, Work, and Relief Policies [1]), kwam in 1942 gereed en werd op 10 Maart 1943 door den President aan het Congres toegezonden. Hieronder volgen enkele van de hoofdlijnen van dit rapport.

1. Hoofdlijnen rapport N.R.P.B.

Het grootste deel van het rapport is gewijd aan een uitvoerige beschrijving van de maatregelen, die in de latere jaren op het gebied van steun, sociale verzekering en werkverruiming zijn genomen. Intusschen werd ook een aantal richtlijnen voor de toekomstige sociale politiek opgesteld, die de aandacht verdienen. Een vijftal mogen hier worden vermeld.

a. De Overheid heeft den plicht onmiddellijk werkgelegenheid te verzekeren aan een ieder, die wil en kan werken, wanneer

[1]) United States Government Printing Office, Washington, 1942. For Sale by the Superintendent of Documents, Washington, D.C.

het particuliere bedrijfsleven daartoe niet in staat is en de betrokkene dientengevolge zes maanden werkloos is geweest.

Plannen voor werkverruiming moeten tijdig worden gereed gemaakt, zoodat bij het optreden van werkloosheid direct kan worden geholpen. Er moeten sociaal nuttige objecten worden gekozen en zooveel mogelijk moet het normale loon worden betaald.

b. Bijzondere maatregelen moeten worden genomen voor jeugdige personen, die boven den schoolplichtigen leeftijd zijn, maar geen arbeid hebben gevonden.

Deze maatregelen zijn van tweeërlei aard. In de eerste plaats zullen uitkeeringen moeten worden gegeven aan hen, die nog met profijt hun studie of scholing kunnen voortzetten. Daarnaast zullen bijzondere werkprogramma's moeten worden opgesteld, die goede arbeidsregelingen bevorderen en den jongelui leeren met werktuigen om te gaan, zoodat zij straks in het bedrijfsleven opgenomen, niet achterstaan bij de anderen, die reeds langer daarin werkzaam zijn.

c. Een uitbreiding der sociale verzekering — aldus het rapport — is gewenscht teneinde een minimum bestaanszekerheid te bevorderen.

Verschillende categorieën der bevolking, die thans nog buiten de bestaande verzekering vallen, zullen daarin moeten worden opgenomen. De objecten van verzekering zullen eveneens een uitbreiding moeten ondergaan, door ook te voorzien in de gevolgen van ziekte en invaliditeit. Bijzondere aandacht geeft het rapport nog aan de werkloosheidsverzekering. Het systeem, dat thans berust op een uitvoering door de federale administratie en die der afzonderlijke staten, zou moeten plaats maken voor een uitsluitend federaal systeem. Ook wordt voorgesteld afschaffing van het in de Vereenigde Staten veel verdedigde en veel gecritiseerde systeem van de z.g. "experience rating", waarbij de door een werkgever te betalen premie verband houdt met den omvang der werkloosheid in zijn onderneming.

d. Een vierde richtlijn van het rapport betreft de wenschelijkheid van een behoorlijk systeem van steunverleening.

Voor steun komen in aanmerking de categorieën, die door de beperkte sociale verzekering in voorkomende gevallen onverzorgd zouden blijven. Daartoe zal een federale subsidie worden verleend aan de afzonderlijke staten, terwijl het bedrag der subsidie wisselt naar gelang van hun draagkracht.

e. Tenslotte vraagt het rapport de aandacht voor maatregelen ter bevordering van medische zorg, van de volksgezondheid, het beter functionneeren van de arbeidskeusprogramma's, voor scholing en verbeteringen in de opvoeding.

2. Beoordeeling Rapport N.R.P.B.

a. *Het oordeel in de Vereenigde Staten*

Het rapport van de N.R.P.B. is in de Vereenigde Staten ongunstig ontvangen. Daarvoor kunnen verschillende redenen worden aangevoerd. Vooreerst was de vorm, waarin het rapport werd opgediend, weinig aantrekkelijk. Amerikaansche couranten hebben dan ook niet nagelaten er direct de aandacht op te vestigen, dat het rapport 640 groote bladzijden dik was, 5½ pond woog en 400.000 woorden bevatte. Daar kwam nog bij, dat het publiek van dit moeilijk leesbare rapport iets heel anders verwachtte. Kort te voren was het Beveridge Plan in Engeland gepubliceerd en de verwachting was nu algemeen, dat dit rapport een Amerikaansch Beveridge Plan zou bevatten, hetgeen geenszins het geval was. De ontvangst in de pers was bovendien minder gunstig, doordat de meeste bladen hun sympathie voor vrijheid in het vrije bedrijfsleven niet onder stoelen en banken staken. Het feit, dat de N.R.P.B. wordt beschouwd als een schepping van President Roosevelt deed het zijne om de tegenstanders van diens politiek tegen het rapport in het harnas te jagen. Bij die tegenstanders ontbrak de arbeidsleider John L. Lewis niet. Hij noemde het rapport hersenschimmig en meende, dat de Amerikaansche arbeiders beter af zouden zijn met hoogere loonen nu, dan met beloften van een sociale utopie, die zich, in het licht van het huidige tempo naar een physische en financieele uitputting, wellicht toch nooit zou verwezenlijken.

Van den enormen opgang, dien het Beveridge rapport in Engeland maakte, is bij het N.R.P.B. rapport in de Vereenigde Staten derhalve niets te bespeuren. Dit hangt mede samen met het verschil in toekomstverwachtingen in Engeland en de Vereenigde Staten. Het American Institute of Public Opinion (Gallup Poll) heeft in beide landen onderzocht of men na den oorlog binnenlandsche hervormingen verwachtte, dan wel tot de verhoudingen van vóór den oorlog wilde terugkeeren. In de Vereenigde Staten wenschten slechts 32 % hervormingen, in Engeland niet minder dan 57 %. Het terrein is dus in de Vereenigde Staten weinig gunstig voor socialen ommekeer.

b. *Het oordeel over enkele hoofdpunten*

Wie het rapport van de N.R.P.B. heeft doorgelezen, zal moeilijk aan den indruk ontkomen van vaagheid, ondanks de uitvoerigheid, waarvan het rapport blijk geeft. Die vaagheid komt b.v. hierin tot uitdrukking, dat omtrent hoofdpunten eener sociale verzekering, zooals de personen, die onder de verzekering vallen, de premies, de uitkeering e.d. weinig definitiefs wordt gezegd.

Een ander ernstig bezwaar is, dat omtrent de onkosten, welke de doorvoering van dit plan zou medebrengen, geen enkel cijfer wordt gegeven. Waar die onkosten zeer hoog zijn, had een dergelijke schatting niet mogen ontbreken, vooral daar de N.R.P.B. over betere middelen beschikt dan menig ander orgaan om tot een opstelling van cijfers te komen. De Wall Street Journal heeft getracht in deze leemte te voorzien door een berekening te maken voor de Vereenigde Staten aan de hand van de becijferingen van het Beveridge Plan voor Engeland. Volgens deze berekeningen zouden de totale onkosten voor 1945 7 milliard dollar per jaar bedragen, waarvan de Amerikaansche Schatkist direct 3½ milliard voor haar rekening zou moeten nemen, en in de toekomst meer.

Een derde aanvalspunt biedt het rapport, doordat het de Social Assistance, de sociale verzorging, zoo sterk op den voorgrond stelt. In het eerste hoofdstuk is het verschil tusschen sociale verzekering en sociale verzorging nagegaan. Daarbij bleek, dat de verzekering met zich medebrengt een premiebetaling, dientengevolge een recht schept en daarom een uitkeering waarborgt, onafhankelijk van de financieele positie van de betrokkenen. Bij de sociale verzorging wordt geen premie geheven, ontstaat daardoor ook geen recht en is het behoefte-element juist beslissend. Verzekering is veel verkieselijker dan verzorging. Het rapport evenwel ruimt aan de verzorging een groote plaats in. Men krijgt den indruk, dat het scherpe verschil tusschen recht en liefdadigheid, dat in Europa in deze materie wordt gemaakt, in de Vereenigde Staten minder scherp wordt gevoeld. Wel vindt men weinig sympathie voor de "meanstest" uit een oogpunt van het zelfrespect, dat iedere Amerikaan zichzelf verschuldigd is.

Na de verschillende critische opmerkingen over het rapport gemaakt, is het noodig er bijzonder op te wijzen, dat bij de behandeling der werkloosheid, in het rapport terecht meer het verschaffen van werk dan het geven van een uitkeering

op den voorgrond wordt gesteld. Te dien aanzien is er een verschil tusschen het Beveridge plan en het N.R.P.B. plan. Het Beveridge plan laat zich niet uit over de vraag of het vrije bedrijfsleven in staat zal zijn om allen arbeidzoekenden den noodigen arbeid te verschaffen; terwijl het N.R.P.B. plan veronderstelt, dat het vrije bedrijfsleven daartoe niet in staat zal zijn en daarom aanvullend ingrijpen van de Regeering vraagt. In Nederland is destijds ook dikwijls te veel gedacht aan het verschaffen van uitkeering en te weinig aan het verschaffen van arbeid. Sociale zekerheid eischt niet slechts een uitkeering om in de allereerste behoeften te voorzien, maar de instandhouding van bekwaamheid en geestkracht, die door een langdurige werkloosheid zoo gemakkelijk verloren gaan. Wij komen hierop in hoofdstuk VI onder d. terug.

3) Het wetsontwerp-Wagner

Kort nadat het rapport van de N.R.P.B. was gepubliceerd, en wel in Juni 1943, dienden de senatoren Wagner en Murray en de Vertegenwoordiger Dingell een ontwerp tot verruiming der sociale zekerheid in bij het Congres.

1. Korte inhoud van het wetsontwerp-Wagner

De strekking van het ontwerp is te komen tot een verruiming der sociale verzekering, een beter arbeidsbemiddelingsapparaat, voorzieningen bij werkloosheid van gedemobiliseerden, een organisatie voor een medische- en ziekenhuisverzekering, en een verbeterd stelsel van steun.

Wat de *sociale verzekering* betreft, treden vooral verbeteringen in de verzekering tegen ouderdom, werkloosheid, ziekte en invaliditeit op den voorgrond. De administratie wordt toevertrouwd aan de Social Security Board, het orgaan, dat reeds bij de Social Security Act van 1935 is ingesteld.

De *arbeidsbemiddeling* wordt volgens het ontwerp gecentraliseerd en eveneens in handen van de Social Security Board gelegd, teneinde een nauw verband te leggen tusschen arbeidsbemiddeling en werkloosheidsverzekering.

De *medische- en ziekenhuisverzekering* voorziet in een vrije doktersbehandeling — met inbegrip van den specialist — voor den verzekerde en zijn gezin. Recht op ziekenhuisverpleging bestaat gedurende 30 dagen per jaar.

Het verbeterd stelsel van steun, dat het rapport beoogt,

betreft een verruiming van het subsidie, dat door het Federale bestuur aan de afzonderlijke staten wordt verleend.

Het wetsontwerp-Wagner omvat niet alleen een verruiming der groepen arbeiders, die onder de sociale verzekering vallen, maar wil ook verschillende verzekeringen voor de kleine zelfstandigen invoeren. De onkosten worden geschat op 13.023 milliard dollar in 1945 en 15.617 milliard in 1965.[1]) Zij zullen worden opgebracht door heffing van een contributie voor alle verzekeringen van 12 %, waarvan 6 % voor rekening van de werkgevers komt en 6 % voor rekening van de arbeiders. Als overgangsmaatregel behoeven de werkgevers gedurende de eerste 5 jaren slechts 5 % te betalen. Dit beteekent, dat bij invoering van het ontwerp, de thans uithoofde van de Social Security Act te betalen premie voor de werkgevers van 4 % op 5 % zou worden gebracht, terwijl de werknemers in plaats van 1 % een premie van 6 % zouden gaan betalen. Intusschen moet hierbij worden bedacht, dat krachtens de Social Security Act reeds in verhoogingen van de premies was voorzien en wel in dien zin, dat de werkgevers in 1949 een premie van 6 % zouden betalen en de arbeiders een premie van 3 %. Voor de kleine zelfstandigen bedraagt de bijdrage 7 % van hun inkomen.

Het wetsontwerp stelt een bijdrage van de Federale Regeering aan het Sociaal verzekeringsfonds in uitzicht, maar eerst na afloop van 10 à 15 jaren. De betreffende bijdrage zou dan langzaam opklimmen totdat zij 1/3 van het totaal bedraagt.

2. Beoordeeling van het wetsontwerp-Wagner

Hoe wordt over het ontwerp-Wagner geoordeeld?

a) Het is niet gemakkelijk de nogal uiteenloopende meening der *werkgevers* daaromtrent in enkele woorden weer te geven. In het algemeen zien de tegenstanders onder hen daarin een verderen aanslag op de vrijheid van het bedrijfsleven, een versterking van de positie der arbeiders en een verhooging van productiekosten en belastingen. Onder de kleinere werkgevers maakt vooral het argument van verhooging der productiekosten en belastingen indruk. Er zijn andere werkgevers, die geneigd zijn zich bij een dergelijke wettelijke regeling neer te leggen, omdat de tijden sociaal nu eenmaal zijn veranderd

---

[1]) The Cost of a "Beveridge plan" in the United States, Lawrence R. Klein, The Quarterly Journal of Economics, Vol. CVIII, Mei 1944, No. 3, blz. 424.

en men goed doet er het best mogelijke van te maken. Onder de voorstanders bij de werkgevers vindt men er zoowel die handelen uit het zedelijke motief, dat de arbeider behoort te worden geholpen, als die handelen uit het stoffelijke motief, dat een welvarende arbeidersstand een goeden kring van afnemers biedt. Niet gering is vermoedelijk de categorie, die zich nog in het geheel geen meening heeft gevormd uit gebrek aan belangstelling voor het onderwerp. Alles bij elkaar krijgt men den indruk, dat de sympathie van de werkgevers voor ieder plan van sociale zekerheid en dus ook voor het ontwerp-Wagner niet groot is.

b) Heel wat gemakkelijker is de houding der *arbeiders* weer te geven. De twee voornaamste vakorganisaties zijn de American Federation of Labour (A.F.L.) en het Congres of Industrial Organisations (C.I.O.) De A.F.L. is de oudere, meer conservatieve; de C.I.O. de jongere, meer bewegelijke. Dr. J. Raymond Walsh, Director of Research van de C.I.O., gaf als verschillen aan, dat de A.F.L. meer de arbeiders per vak organiseert en de C.I.O. per industrie; voorts dat de A.F.L. haar arbeidsterrein wil beperken tot de arbeidsvoorwaarden, terwijl de C.I.O. daarbuiten wil gaan en ook invloed uitoefenen op het terrein van woningbouw, belastingen, social welfare, e.d.; tenslotte, dat de C.I.O. meer voor politieke actie gevoelt dan de A.F.L.

Beide vakvereenigingen staan sympathiek tegenover het ontwerp-Wagner, hetwelk in overleg met hen werd ontworpen. [1]) Evenwel wil de C.I.O. verder gaan dan dit ontwerp, door, voor nà den oorlog, op belangrijken financieelen steun van de Regeering aan te dringen, teneinde de premielasten van de laag beloonde arbeiders te kunnen verlichten. [2]) Gewenscht wordt een meer progressieve inkomstenbelasting voor de betere middenklassen, teneinde deze onkosten te bestrijden.

c) De *publieke opinie* is kennelijk weinig geïnteresseerd. De C.I.O. klaagt erover, dat pers en radio nog zoo weinig aandacht aan het ontwerp hebben gegeven. [3]) Dr. Eveline M. Burns spreekt over de apathie der publieke opinie. [4]) Hier

[1]) For the Nation's Security, No. 90, C.I.O. publications, Washington 6, D.C., blz. 7.
[2]) Idem, blz. 19—20.
[3]) Idem, blz. 7.
[4]) Social Security Planning in the United States, Agenda, A Quarterly Journal of Reconstruction, November, 1943, blz. 309.

werkt o.a. het feit, dat de economische toestand in de Verenigde Staten op dit oogenblik gunstig is, waardoor de noodzakelijkheid van sociale zekerheid thans meer op den achtergrond treedt. Ook de economische mogelijkheden van de periode na den oorlog worden gunstig beoordeeld en van het vrije bedrijfsleven het voorkomen van werkloosheid verwacht. Voorts worden ook de stemmen gehoord van hen, die eerst alle aandacht op het winnen van den oorlog willen richten en niet inzien, dat een krachtige stimulans op de oorlogvoering uitgaat van maatregelen tot voorbereiding van de komst der "betere wereld".

Het lot van het wetsontwerp-Wagner schijnt derhalve moeilijk te voorspellen. Intusschen geven het groote prestige van den eersten voorsteller Senator Robert F. Wagner — wiens naam ook aan de Social Security Act van 1935 is verbonden — en het feit, dat een duidelijk, concreet voorstel voorligt, aan het ontwerp een heel wat betere kans dan aan het rapport van den N.R.P.B.

c) Canada [1])

1. Algemeen

Na het meer uitvoerige overzicht van de sociale verhoudingen in de Vereenigde Staten kunnen wij voor Canada kort zijn. Canada moge, wat de staatkundige opvattingen betreft, meer op Engeland zijn georiënteerd, economisch en sociaal is het vooral op de Vereenigde Staten gericht. Vele zaken in Canada werken met Amerikaansch kapitaal. De groote vakvereenigingen in de Vereenigde Staten, de A.F.L. en de C.I.O. hebben hun nevenorganisaties in Canada. De sociale opvattingen van economische vrijheid en het vrije bedrijfsleven, die wij in de Vereenigde Staten aantroffen, vinden wij ook in Canada terug. Toch krijgt men den indruk, dat de sociale tegenstellingen tusschen werkgevers en arbeiders hier wat minder geaccentueerd zijn. Men heeft hier dan ook geen New Deal gehad, waarin met een zekere felheid vóór of tegen partij is gekozen. Ook is de industrie in Canada veel minder ontwikkeld dan in de Vereenigde Staten. Eerst in de oorlogsjaren is de industrie ter voorziening in de oorlogsbehoeften sterk uitgebreid. Verder is Canada een nog jonger land dan de Vereenigde Staten, wat

[1]) In deze afdeeling zijn verwerkt de gegevens, welke de Voorzitter van de Commissie verzamelde op een studiereis in Canada.

met zich medebrengt, dat het leven er een eenvoudiger karakter heeft met minder groote tegenstellingen.

De sociale voorzieningen in Canada zijn niet zeer ontwikkeld. Zij staan in zekeren zin nog achter bij die van de Vereenigde Staten. Eén van de moeilijkheden om hierin verbetering te brengen, vormt de latente tegenstelling tusschen het Federale bestuur te Ottawa en de besturen der provincies. Het afbakenen van beider bevoegdheden is in Canada steeds een gevoelige plek. [1])

Intusschen heeft de Regeering in Canada de koe bij de horens gepakt en aan een tweetal commissies opdracht gegeven het vraagstuk der sociale zekerheid te onderzoeken. Aan deze opdracht danken wij een in 1943 gepubliceerd rapport van Dr. L. C. Marsh, getiteld "Report on Social Security for Canada", en gereed gemaakt voor de Advisory Committee on Reconstruction [2]), waarin de uitkeeringen van een volledig systeem van sociale verzekering zijn geregeld. Eveneens werd in 1943 gepubliceerd een rapport van het Advisory Committee on Health Insurance, onder voorzitterschap van Dr. J. J. Heagerty, Director of Public Health Service, bevattende een plan voor een medische voorziening voor Canada.

2. Het Marsh Rapport

Van het Marsh rapport geven wij hier een korte samenvatting. Het Heagerty rapport wordt nader besproken in het Rapport van Dr. Sajet, dat aan het derde deel van het Rapport der Commissie zal worden toegevoegd.

Sedert Juli 1941 bestaat in Canada een uniforme verplichte werkloosheidsverzekering voor het geheele land. Ouderdoms- en ziekte- en invaliditeitsverzekeringen ontbreken echter geheel, hoewel onder bepaalde voorwaarden steun wordt verleend aan ouden van dagen, blinden en behoeftige kinderen.

Het rapport heeft ten doel een sluitend systeem van sociale verzekeringen — waar noodig aangevuld door sociale verzorging — te scheppen, dat uiteindelijk ieder lid der bevolking zal vrijwaren tegen gebrek.

Er wordt een scheidingslijn getrokken tusschen "arbeids-

---

[1]) Gegevens over een en ander vindt men uitvoerig bij Prof. Harvey M. Cassidy, "Social Security and Reconstruction in Canada", Toronto, The Ryerson Press.

[2]) Ottawa, Edmond Cloutier, Printer to the King's Most Excellent Majesty, 1943.

risico's" (employment risks) eenerzijds, welke moeten worden gedekt door werkloosheidsverzekering, geldelijke uitkeeringen ingeval van ziekte en zwangerschap, pensioenen en uitkeeringen krachtens ongevallenverzekering, werkloozensteun en het verschaffen van werkgelegenheid, scholing, herscholing, enz.; en "universeele risico's" (universal risks) anderzijds, tegen de gevolgen waarvan voorzieningen onder een invaliditeits-, ouderdoms-, weduwen en weezenverzekering, een systeem van begrafenisuitkeeringen, kindertoeslagen en medische diensten bescherming geven.

De *uitkeeringen* onder de verzekeringen der categorie "arbeids-risico's" worden grootendeels berekend naar verhouding van het loon en komen in het algemeen overeen met de uitkeeringen onder de bestaande werkloosheidsverzekering. Voor de "universeele risico's" verzekeringen daarentegen wordt een uniforme uitkeering voorgesteld van $ 30 per maand voor een broodwinner en $ 15 per maand voor zijn vrouw ($ 30 voor een ongehuwde vrouw of weduwe). Als leeftijdsgrens voor een ouderdomspensioen is aangenomen 65 jaar voor mannen en 60 jaar voor vrouwen, doch de mogelijkheid wordt opengelaten — evenwel zonder deze oplossing uitdrukkelijk aan te bevelen — hoogere uitkeeringen te bepalen voor het geval de verzekerde zijn vordering uitstelt tot eenigen tijd na het bereiken van den pensioengerechtigden leeftijd.

K[illegible]*gen* voor het tweede en volgende kind (en eveneens voor het eerste, indien het gezin steun trekt of op een sociale verzekeringsuitkeering is aangewezen) varieeren al naar gelang van den leeftijd. Begratenisuitkeeringen bedragen $ 100 (respectievelijk $ 65 en $ 25 voor jeugdige personen en kinderen).

Wat tenslotte de *verzor[illegible]ng* betreft: de bestaande premievrije ouderdomspensioenen voor behoeftige personen van 70 jaar en ouder worden door de algemeene ouderdomsverzekering grootendeels overbodig gemaakt. Voor zooverre zij nog zullen moeten worden verstrekt, wordt een verhooging van de thans geldende normen aanbevolen. Onderstand aan blinden en eenige andere speciale groepen, en aan behoeftige kinderen kan eveneens vervallen in verband met de voorgestelde invaliditeitsverzekering en kindertoelageregeling.

De *kosten* van de "arbeids-risico" verzekering, d.w.z. de verzekeringen tegen werkloosheid, ziekte (en moederschap) en ongevallen, komen in het Marsh plan geheel voor rekening van de werkgevers.

De bestrijding van de kosten tegen "universeel risico",

d.w.z. de verzekeringen tegen ouderdom en invaliditeit, zou volgens het rapport moeten geschieden door uniforme premies ten laste der verzekerden, aangevuld door een gelijk bedrag uit de Rijkskas.

Ter bestrijding van de kosten der medische voorzieningen stelt het rapport tenslotte een "degressief" premiestelsel voor, waarbij personen boven een bepaalde inkomensgrens de volle premie betalen, personen beneden een zeker minimum vrijgesteld zijn, en de tusschenliggende categorie premie naar inkomen betaalt, terwijl de Staat in de beide laatste gevallen het ontbrekende bijpast.

Over den omvang der totale lasten, welke op deze wijze op de werkgevers eenerzijds, en op de werknemers en den Staat anderzijds zouden komen te rusten, laat het rapport zich niet met nauwkeurigheid uit; het volstaat met de algemeene formuleering, dat de voorgestelde regeling "een redelijke verdeeling tusschen verzekerden, werkgevers en Regeering zeer wel mogelijk maakt" (blz. 114).

Elders noemt het rapport de bestemming van 10 à 12½ % van het geschatte nationale inkomen voor sociale zekerheidsdoeleinden een redelijke oplossing (blz. 117).

3. Toekomstige behandeling

Het Marsh rapport en het Heagerty rapport staan in Canada geen van beide in het middelpunt der algemeene belangstelling. Ernstige strijd daarover wordt dan ook niet gevoerd. Een der meest bevoegde beoordeelaars in Canada drukte de houding der werkgevers uit als één van "caution". De gegevens vestigen den indruk, dat de Regeering het onderwerp der medische voorziening, in het Heagerty rapport behandeld, meer op den voorgrond schuift. Mogelijk heeft daarbij de gedachte voorgezeten, dat omtrent een behoorlijke medische voorziening gemakkelijker overeenstemming is te bereiken dan ten aanzien van de uitkeeringen eener algemeene sociale verzekering, die immers zwaardere financieele lasten vergt.

Overigens zijn de politieke verhoudingen in Canada van dien aard, dat een wettelijke regeling der sociale zekerheid hier wellicht meer kans van slagen biedt dan in de Vereenigde Staten. De liberale partij, wier mannen in het Kabinet zitting hebben, heeft een program opgesteld, waarin o.a. voorkomt:

"Extension of existing social security measures to "include insurance against privations resulting from

"unemployment, accident, ill-health, old age and "blindness, establishment of a contributory scheme of "contributory superannuation for all Canadians, and "consideration of a comprehensive plan of family "allowances".

Ook de andere groote partij, n.l. de Conservatieve partij, heeft de sociale zekerheid in haar programma staan. Voorts heeft in de laatste jaren de C(anadian) C(ommonwealth) F(ederation) — een partij, die zich oriënteert op de Labourpartij in Engeland en een uitgebreid Plan voor sociale zekerheid heeft opgesteld — belangrijk aan invloed gewonnen. Politiek zijn de vooruitzichten voor de sociale zekerheid dus niet ongunstig. Vermoedelijk zullen ook de behoorlijke sociale voorzieningen, gedurende den oorlog voor de soldaten getroffen en na den oorlog voor hen te treffen, de totstandkoming eener algemeene regeling voor de geheele bevolking bevorderen.

') Nieuw Zeeland

1. Algemeen

Vergeleken met de sociale voorzieningen in de meeste andere landen staat het stelsel, dat in Nieuw Zeeland sedert 1 April 1939 in werking is, op een hoogen trap van ontwikkeling. Ook in het verleden was dit land, welks "officieele geschiedenis" niet verder terugreikt dan 1840, toen het als kolonie in het Britsche Rijk werd opgenomen, op sociaal gebied in sommige opzichten zijn tijdgenooten ver vooruit. Zoo werden reeds in 1870 uitgebreide publieke werken uitgevoerd op initiatief van de Overheid. Sedert 1877 werd het lager onderwijs geheel gratis verstrekt; thans is ook het middelbaar onderwijs vrij. In één der allereerste ouderdomspensioenregelingen ter wereld, de Old Age Pensions Act van 1898, kwam reeds het beginsel tot uitdrukking, dat de Staat den plicht heeft zijn onderdanen tegen de economische gevolgen van ouderdom te beschermen. Daartegenover staat weliswaar, dat in andere opzichten, met name op het gebied van gezondheidszorg en werkloosheidsverzekering, Nieuw Zeeland tot voor kort bij vele andere landen ten achter stond. Gedurende 1935 en volgende jaren werd evenwel in snelle opeenvolging een reeks van verstrekkende sociale voorzieningen getroffen, die culmineerde in de invoering van de Social Security Act 1939 (in werking getreden 1 April 1939). Sedertdien wordt het stelsel van sociale voor-

zieningen in Nieuw Zeeland algemeen erkend als de meest uitgebreide regeling, die tot dusverre tot stand is gekomen, afgezien van de sociale verzekeringswetgeving in Sovjet Rusland.

Het zou te ver voeren, hier op de oorzaken in te gaan, die tot deze eigenaardige ontwikkeling hebben geleid. Slechts zij gewezen op het feit, dat van den aanvang af de bevolking van Nieuw Zeeland grootendeels uit arbeiders en kleine handwerklieden bestond. Als gevolg van de industrieele en agrarische revolutie, die zich op het einde der achttiende en in het begin der negentiende eeuw in Engeland voltrok, waren tienduizenden broodeloos geworden en tot diepe ellende vervallen. Aan den anderen kant zocht het snel aangroeiende kapitaal naar nieuwe beleggingsmarkten. De New Zealand Company, die in 1839 gevormd werd, was een voortzetting van een reeds langer bestaande New Zealand Association. Zij stelde zich tot doel de denkbeelden van den economist Wakefield te verwezenlijken en scheen aan beide problemen een uitweg te bieden. Deze denkbeelden, samengevat in de leuze "Organised Colonisation" kwamen in het kort hierop neer, dat de Company land verkocht tegen den betrekkelijk hoogen prijs (£ 1 per acre, in stukken van niet minder dan 100 acres tegelijk) aan kapitaalbezitters in Engeland. Deze konden eventueel 60 per cent van de koopsom afhouden ter dekking van de kosten van overtocht van henzelf, hun gezinnen en personeel. Op bepaalde voorwaarden konden zij zelf in Engeland blijven en hun agenten naar Nieuw Zeeland uitsturen. Einde 1839 maakte de Company er aanspraak op, reeds bijna een derde van Nieuw Zeeland te hebben opgekocht van de Maori's voor een appel en een ei (£ 9000 pond, hetgeen neerkwam op ongeveer tien acres voor een penny . . .!) De rest van de opbrengst van den verkoop van dit land aan Engelsche kapitaalbezitters besteedde de Company aan het verschaffen van vrijen overtocht aan bepaalde categorieën van arbeiders, zooals landarbeiders, kleermakers, schoenmakers, bouwvakarbeiders, smeden enz. Deze moesten zich verplichten bij aankomst in loondienst te zullen arbeiden voor de landeigenaars of hun plaatsvervangers. De meeste oorspronkelijke nederzettingen in Nieuw Zeeland kwamen op deze wijze tot stand. Het liep echter met deze nederzettingen reeds spoedig mis: de Company kon veelal haar verplichtingen niet nakomen. Bovendien leende het land zich allerminst voor het Engelsche systeem van "mixed farming", dat veel arbeiders vereischte en waarop de plannen van de Company waren

gebaseerd, doch wel voor de schapenteelt, die met een minimum van arbeidskrachten kon worden uitgeoefend. Het resultaat van deze misrekening was groote werkloosheid en gebrek onder de immigranten, die, met de leuzen van de Chartisten nog versch in het geheugen, hiervan natuurlijk in het geheel niet waren gediend. Reeds in 1846, dus zes jaren nadat Nieuw Zeeland een Britsche kolonie was geworden, moest reeds een Destitute Persons Act worden gemaakt. Wel kende het land later perioden van grooten voorspoed — vooral gedurende het begin der zeventiger jaren, toen onder invloed van een expansieve regeeringspolitiek de uitvoering van publieke werken op groote schaal en de ontsluiting der binnenlanden door den aanleg van spoorwegen e.d. bevorderd werd. Dit beteekende een kortstondige "gouden eeuw" voor Nieuw Zeeland. De uitvinding van het bevriezingsproces in het begin der twintigste eeuw, die den export op groote schaal van vleesch, boter en kaas mogelijk maakte en een sterken boerenstand in het leven riep, kwam ook Nieuw Zeeland ten goede. Doch telkens volgden weer jaren van diepe depressie.

Het sociale probleem stond dus in Nieuw Zeeland vanaf het eerste oogenblik, waarop het een deel werd van de "beschaafde wereld", op den voorgrond. De elkander snel afwisselende veranderingen in de economische structuur van het land veroorzaakten groote sociale spanningen, die op hun beurt telkens weer tot nieuwe sociale maatregelen leidden.

Aanvankelijk waren deze maatregelen geheel op het moederland georiënteerd, doch langzamerhand werden zij steeds meer aangepast aan inheemsche verhoudingen. De Old Age Pensions Act van 1898 was grootendeels een plant van eigen bodem, hoewel zij sommige denkbeelden ontleende aan reeds bestaande of voorgestelde stelsels in andere landen. Zoo onderscheidde de Act, evenals de toenmalige Deensche ouderdomspensioenregeling, tusschen "deserving" en "undeserving poor"; de eersten kregen ouderdomspensioenen van staatswege, vastgesteld naar behoefte; de laatsten bleven aangewezen op liefdadigheid. Naar schatting werden niet meer dan 40 percent der behoeftige ouden van dagen door deze regeling geholpen. Zij was evenwel een belangrijke stap voorwaarts op den weg naar sociale zekerheid en drukte haar stempel op de latere sociale voorzieningen in Nieuw Zeeland. Zoo werden de achtereenvolgens in 1911, 1927 en 1936 ingevoerde weduwenpensioenen, gezinstoelagen en invaliditeitspensioenen eveneens geheel uit de staatskas bekostigd,

zonder dat een bijdrage van de belanghebbenden verlangd werd. Eerst de Unemployment Act van 1930 brak met dit systeem en legde een hoofdelijke belasting op van 30 sh. per jaar aan alle mannen boven de twintig jaar. Aan het aldus gevormde Unemployment Fund droeg de Staat een subsidie bij ten bedrage van de helft der totale uitgaven van het Fund. De hoofdelijke belasting bleek echter al spoedig ten eenenmale onvoldoende om de zware lasten, die als gevolg van de wereldcrisis op het Fund kwamen te rusten, te dekken. Reeds een jaar later moest een speciale belasting op alle loonen, salarissen en andere inkomsten worden geheven, die in 1932 tot 1 sh. in het pond werd opgevoerd.

2. De Social Security Act 1938. Welke personen zij omvat

Al deze bestaande regelingen zijn tenslotte opgegaan in de bekende Sociale Security Act 1938, die tevens, zoowel aan de strekking als aan het aantal der voorzieningen, een belangrijke uitbreiding gaf en de meeste uitkeeringen bovendien verhoogde.

In het algemeen heeft ieder, die blijvende in Nieuw Zeeland gevestigd is, recht op de voorzieningen der Social Security Act, doch niemand kan aanspraak maken op meer dan één uitkeering terzelfdertijd. Aan het ouderdoms- en invaliditeitspensioen is een vooratgaand verblijf in Nieuw Zeeland van twintig [1]), respectievelijk tien jaren als voorwaarde verbonden. Voor de meeste andere uitkeeringen is een korter verblijf voldoende (drie jaren voor de weduwen- en weezenpensioenen, een jaar voor de werkloosheids- en ziekteuitkeeringen en voor de gezinstoelagen).

De meeste uitkeeringen in geld zijn echter aan een zekere inkomensgrens gebonden. Daarboven worden zij niet, of slechts ten deele, verstrekt. Deze grens — die varieert al naar gelang van den aard der uitkeering — is evenwel gewoonlijk zóó hoog genomen, dat zij alleen ten aanzien van den beteren middenstand een rol speelt en slechts welgestelden geheel uitsluit. Zoo b.v. is de inkomensgrens voor het ouderdomspensioen £ 1 per week, terwijl daarnaast eigendom ter waarde van £ 500, benevens van een huis, het recht op uitkeering niet verkort. Voor de meeste overige uitkeeringen varieert de grens van £ 1 tot £ 2 per week. Ten aanzien van de ziekte- en

6

[1]) Voor personen, die op het tijdstip, waarop de wet werd aangenomen, in Nieuw Zeeland verblijf hielden, is de termijn slechts op tien jaren gesteld.

werkloosheidsuitkeering is geen inkomensgrens vastgesteld: ieder geval wordt hier afzonderlijk beoordeeld. Gezinstoelagen tenslotte worden slechts verstrekt indien het *gezamenlijk* inkomen van het gezin — uit welke bron ook — niet hooger is dan £ 5.5 sh. per week. De uitkeeringen houden overigens, evenmin als dit in Groot Brittannië het geval is, geenerlei verband met het voorheen genoten inkomen van den verzekerde; zij zijn vastgesteld op standaardbedragen, die varieeren al naarmate de verzekerde gehuwd of ongehuwd is en kinderen heeft.

De gezondheidsdiensten zijn voor een ieder zonder onderscheid beschikbaar, ongeacht hoe lang men in het land gevestigd is en hoeveel inkomen men geniet.

3. Aard der voorzieningen onder de Social Security Act

In de Social Security Act zijn de volgende voorzieningen geregeld:

Uitkeeringen in geld worden verstrekt aan personen van beiderlei sexe, die den leeftijd van 60 jaar hebben bereikt; aan invaliden, weduwen en weezen; in geval van werkloosheid en ziekte; aan kinderen, in den vorm van gezinstoelagen aan invalide mijnwerkers en veteranen uit de Maori oorlogen, en tenslotte, in den vorm van een "emergency benefit", aan een ieder, die niet voor één der genoemde voorzieningen in aanmerking komt.

Al deze uitkeeringen geschieden in zekeren zin naar behoefte, aangezien zij immers òf beperkt zijn tot personen, wier inkomen zekere vastgestelde grenzen niet overschrijdt, òf geheel naar goeddunken van de betrokken autoriteiten worden verstrekt.

Naast de uitkeering voor personen van zestig jaar en ouder in de lagere inkomensgroepen heeft echter ieder Nieuw Zeelandsch burger — indien hij aan zijn financieele verplichtingen uithoofde van de Social Security Act heeft voldaan — recht op een "superannuation benefit", die gedurende een aantal overgangsjaren langzaam opklimt tot een zeker maximum.

De meeste dezer voorzieningen bestonden reeds vóór de invoering der Social Security Act. Nieuw waren de ziekteuitkeering, de uitkeering voor weezen beneden de 16 jaar, voor kinderlooze weduwen, en de "emergency" en "superannuation benefits". Opmerkelijk is, dat in de Social Security Act geen speciale regeling voor bedrijfsongevallen is gemaakt.

Het slachtoffer van een dergelijk ongeval heeft recht op een ziekte-uitkeering, indien hij tijdelijk, en op een invaliditeits-uitkeering, indien hij blijvend buiten staat is tot werken. Daarnaast echter kan hij, krachtens de Workmen's Compensation Act 1922, aanspraak maken op een schadevergoeding. Er bestaat hier echter een element van onzekerheid, aangezien de Wet de werkgevers vrij laat zich al dan niet te verzekeren en ook betreffende de administratie geenerlei voorschriften geeft. Slechts betaling van een som in eens kan volgens deze bedrijfsongevallenregeling worden gevorderd.

De "superannuation benefit" was een novum op het gebied der sociale verzekering. John A. Lee zegt hiervan in zijn boek "Socialism in New Zealand" [1]), dat zij

> ". . . is not similar to other superannuation proposals "adopted in various countries. The Government does "not intend to build up a huge interest-earning fund "with payments and benefits nicely balanced according "to actuarial calculations".

De dubbele regeling ten aanzien van ouden van dagen in Nieuw Zeeland: n.l. een gedurende een overgangsperiode langzaam opklimmend pensioen *als recht*, naast een aanvullende uitkeering *naar behoefte*, heeft Sir William Beveridge tot voorbeeld gestrekt bij het opstellen van zijn ouderdomsvoorzieningen. [2]) Het aanvankelijke bedrag van het pensioen is echter in het Beveridge Plan hooger dan dat in Nieuw Zeeland, het eindbedrag lager; en de overgangsperiode van 28 jaar in Nieuw Zeeland is in het Beveridge rapport verkort tot 20 jaar. Bovendien bestaat in het Nieuw Zeelandsche stelsel niet de mogelijkheid tot uitstel en verhooging van het pensioen door te blijven werken na het bereiken van den pensioengerechtigden leeftijd.

Het gedeelte van de Social Security Act, dat betrekking heeft op allesomvattende gezondheidsdiensten, is stuksgewijs in werking getreden. Uiteindelijk zullen de meest volledige medische verzorging en verpleging geheel gratis binnen een ieders bereik gebracht worden. Dit programma is echter nog niet geheel verwezenlijkt en heeft reeds herhaaldelijk wijzigingen moeten ondergaan. Het bleek ook niet mogelijk om de practische organisatie der betrokken diensten op den datum, waarop de

---

[1]) 3de druk, Londen 1939, blz. 281.
[2]) Beveridge Rapport, blz. 8 e. v., par. 16.

wet van kracht werd, volkomen gereed te hebben. Bovendien rezen tegen sommige bepalingen ernstige bezwaren van de zijde der medici. Met name de financieele regeling met de artsen leverde groote moeilijkheden op, welke leidden tot een experimenteeren met verschillende methoden. Op dit alles zal echter uitvoerig worden teruggekomen in deel III van dit rapport.

4. Hoogte der uitkeeringen

Gedurende den oorlog zijn de meeste uitkeeringen, waarvoor in de Social Security Act standaardbedragen zijn vastgesteld, verhoogd. De belangrijkste verhooging betrof de gezinstoelagen die van 4 sh. per week tot 7 sh. 6 d. stegen, terwijl zij thans tevens ten aanzien van ieder kind, en niet meer alleen van het tweede en volgende worden toegekend.

De standaardbedragen voor de verschillende uitkeeringen vertoonen onderling kleine variaties, doch over het geheel komen zij neer op een wekelijksch bedrag van £ 1.12 sh. 6 d. voor een alleenstaand persoon, welke som vermeerderd wordt met 10 sh. 6 d. indien de verzekerde gehuwd is, benevens met 10 sh. 6 d. voor ieder kind, dat van hem afhankelijk is. Voor de werkloosheids- en ziekte-uitkeering geldt evenwel een lager tarief, n.l. £ 1 per week voor een alleenstaand persoon, vermeerderd met 15 sh. indien de verzekerde gehuwd is; ten aanzien van de kinderen bestaat echter geen verschil. De "superannuation benefit" werd voor het eerst verstrekt over het jaar 1940 tot een bedrag van £ 10 per jaar. Ieder jaar komt hier 2 sh. 6 d. bij, totdat in 1970 het maximum van £ 84.10 sh. zal zijn bereikt. Dit komt in het kort hierop neer, dat al degenen, die bij de invoering van de Social Security Act 37 jaar oud waren, op hun 65ste het volle pensioen van 32 sh. 6 d. per week zullen trekken.

5. De Financiering

Wat de financiering van al deze maatregelen betreft, knoopte de Social Security Act aan bij de regeling, die reeds bestond ten aanzien van de werkloosheidsvoorzieningen. De opbrengst der speciale belasting op alle loonen, salarissen en andere inkomsten (waaronder begrepen bedrijfswinst) ten bedrage van 1 shilling in het pond werd voortaan in het Social Security Fund gestort, waarin het Unemployment Fund was opgegaan

en waaruit niet alleen de werkloosheidsuitkeeringen, doch alle overige voorzieningen van de Social Security Act (inclusief de gezondheidsdiensten) bekostigd werden. De gelden, die voor deze doeleinden voorheen uit de staatskas werden besteed, werden in het vervolg eveneens in het Social Security Fund gestort: het Parlement kan zoodanige gelden aan het Fonds leenen. Tenslotte werd de hoofdelijke werkloosheidsbelasting voor alle mannen boven de twintig jaar in den vorm van een registratiegeld uithoofde van de Social Security Act voortgezet, met dien verstande, dat thans ook vrouwen en jeugdige personen een registratiegeld moeten betalen. De opbrengst van deze registratiegelden — £ 1 per jaar voor mannen boven de twintig, 5 sh. per jaar voor vrouwen en jeugdige personen — komt eveneens aan het Social Security Fund ten goede.

Het resultaat van deze wijze van financiering is, dat ongeveer een vierde deel van de totale lasten der sociale voorzieningen voor rekening van de schatkist komt; al het overige wordt door de verzekerden zelf gedragen. De volgende tabel geeft een inzicht in den omvang en de verdeeling der lasten:

Ontvangsten over de 12 maanden eindigende 31 Maart 1942:

Balance		£ 1,867,440
Social Security registration fees	£ 605,222	
Social Security charge on wages and other income	10,432,314	
Penalties, fines, interest, and miscellaneous	50,146	
		11,087,682
Grants from Consolidated Fund, vote "Social Security"		3,600,000
		£ 16,555,122

Uitgaven over dezelfde periode:

Monetary benefits	£ 10,701,237 [1])
Medical benefits, etc.	2,435,588
Administration expenses	394,462
	£ 13,531,287

[1]) Van dit bedrag is meer dan £ 7.000.000 voor de ouderdomspensioenen bestemd, terwijl voor de superannuation benefits daarenboven nog ongeveer £ 450.000 is uitgetrokken.

Als gevolg van verschillende sedertdien ingevoerde verhoogingen werden de uitgaven voor het jaar 1943 op £ 1,453,000 méér geraamd. [1])

6. De Uitvoering

De uitvoering der Social Security Act geschiedt ten deele door het Social Security Department, ten deele door het Health Department.

In het Social Security Department zijn het vroegere Pensions Department en de Employment Division van het Labour Department samengesmolten.

Alle uitkeeringen in geld uithoofde van de Social Security Act worden geadministreerd door het Social Security Department, dat vertakkingen heeft in verschillende deelen des lands, met plaatselijke onderafdeelingen. Aan het hoofd van ieder district staat een Registraris, die op zijn beurt een aantal agenten in de plaatselijke afdeelingen onder zich heeft. Het is de taak van deze ambtenaren, alle aanvragen om uitkeeringen krachtens de Act te onderzoeken en aan de Social Security Commission ter beslissing voor te leggen. Deze Social Security Commission wordt gevormd door drie hoofdambtenaren van het Departement, die hun taak onder toezicht van den Minister uitoefenen.

De administratie van dat deel der Act, dat de gezondheidsdiensten betreft, ressorteert onder het Health Department.

Tenslotte berust het innen van de Social Security Contribution — belasting plus registratiegeld — geheel bij de belastingambtenaren, terwijl de contributie van werknemers en gesalarieerden door hun werkgevers wordt ingehouden op het loon, c.q. salaris.

De totale administratiekosten over het jaar 1941/42 bedroegen £ 394,462, hetgeen neerkomt op nog geen volle 3 per cent van alle uitgaven over dezelfde periode (zie vorenstaande tabel).

* * *

De wijze, waarop Nieuw Zeeland het sociale vraagstuk tracht op te lossen, en met name de sociale voorzieningen, vastgelegd in de Social Security Act, hebben allerwege de aandacht getrokken. Naar het oordeel van een gezaghebbend orgaan als het International Labour Office is het

[1]) Cijfers ontleend aan het "Annual Report of the Social Security Department", en aan een Summary of the New Zealand Budget, 1943.

". . . clear that in New Zealand we are faced with a "social security system of a unique and novel character. "It assures a minimum of subsistence to every citizen "and his dependants in any emergency which may "deprive them of their livelihood, and also a complete "range of health services. All expenditure is defrayed "from the social security fund, which is mainly fed by "contributions. While the contributions are proportional "to income, cash benefits vary with need. The system "is a very full realisation of the idea of social solidarity. "It is not an insurance system by any ordinary criterion. "In private insurance there must be equity in the "contribution-benefit relation: the individual is assigned, "on entering insurance, to the appropriate group, "homogeneous with respect to the risks its members "represent, and pays the corresponding contribution. "But what if insurance begins to grant benefits to the "individual at birth, and only begins to levy a contribu- "tion when he attains manhood? Then all inequalities "due to heredity and environment are discounted in "advance, and the contribution corresponds to the "average risk of all individuals: the principle of equity "is preserved". [1])

In het begin van dit hoofdstuk zijn eenige der historische oorzaken aangestipt, die tot deze ontwikkeling hebben geleid. Bij dit alles mag niet uit het oog worden verloren, dat de organisatorische en administratieve problemen, verbonden aan de sociale voorzieningen voor een bevolking van iets meer dan anderhalf millioen, uiteraard minder gecompliceerd zijn dan die, waarvoor de meeste landen met hun zooveel grootere bevolkingscijfers zich zien gesteld. Dit is vooral van belang voor de beoordeeling van de wijze, waarop in Nieuw Zeeland de uitkeeringen worden vastgesteld: ieder geval moet immers afzonderlijk worden bekeken; het inkomen van den verzekerde en verschillende andere factoren moeten zorgvuldig worden afgewogen, alvorens kan worden uitgemaakt of, en zoo ja, voor welk bedrag hij recht op uitkeering heeft. Afgezien van de administratieve bezwaren van dit systeem is overigens het feit op zichzelf, dat ten aanzien van de uitkeeringen in geld

[1]) "Approaches to Social Security". International Labour Office, Montreal, 1942, blz. 92, 93.

een "means test" wordt toegepast, vatbaar voor kritiek. In Nieuw Zeeland, met zijn lange traditie van premie-vrije staatspensioenen (non-contributory pensions) bestaat niet eenzelfde sterk vooroordeel tegen het onderzoek naar behoefte als voorwaarde voor uitkeering, zooals in de meeste West Europeesche landen. Toch zal ongetwijfeld ook de doorsnee Nieuw Zeelander de voorkeur geven aan een onvoorwaardelijke uitkeering van rechtswege in den zin van het Beveridge rapport — vooropgesteld natuurlijk, dat een zoodanige uitkeering niet lager is dan de gemiddelde toelage, die onder de huidige regeling wordt verstrekt. Vooral ook een bepaling als die, volgens welke slechts "deugdzame" weduwen, invaliden en ouden van dagen ("of good moral character and sober habits") [1]) voor een uitkeering in aanmerking kunnen komen, doet in een overigens zoo vooruitstrevend stelsel als het Nieuw Zeelandsche eenigszins vreemd aan. Doch dit, evenals de "means test", is een overblijfsel uit het verleden, dat wellicht binnen afzienbaren tijd plaats zal maken voor de meer moderne opvatting, volgens welke de sociale voorzieningen zooveel mogelijk als een recht dienen te worden toegekend. Deze zienswijze is trouwens reeds in de superannuation-regeling doorgebroken.

Dat ten aanzien van mijnwerkers en blinden wèl aparte bepalingen gelden vindt zijn verklaring in het feit, dat speciale regelingen voor deze categorieën reeds in werking waren en dat men deze moeilijk tot het niveau der overige voorzieningen kon terugbrengen. Het zijn eveneens overblijfsels uit het verleden, die eenigszins afbreuk doen aan den eenvoud en uniformiteit van het stelsel.

Dit alles neemt evenwel niet weg, dat wat in Nieuw Zeeland thans reeds ingeburgerde praktijk is, in menig ander land nog slechts toekomstdroom, of, in het beste geval, reconstructieplan gebleven is: een alle burgers omvattend stelsel van sociale voorzieningen, dat een "volledige verwezenlijking van het beginsel van sociale solidariteit" [2]) beteekent.

e) Australië

1. Algemeen

De sociale voorzieningen in Australië vertoonen veel gelijkenis met die, welke in Nieuw Zeeland bestonden vóór

[1]) Social Security Act, 1938, Part II, No. 23 ( ).
[2]) Zie de op blz. 28 geciteerde passage uit de publicatie van het International Labour Office "Approaches to Social Security".

de invoering van de Social Security Act 1938. Dit is niet te verwonderen, wanneer men bedenkt, hoezeer de geschiedkundige en economische ontwikkeling dezer landen sedert het tijdstip, waarop zij voor de Westersche beschaving werden ontsloten, parallel loopen. De eerste kolonisten, zoowel in Australië als Nieuw Zeeland, waren over het algemeen menschen, die in het moederland geen bestaansmogelijkheid konden vinden en met voldoende ondernemingsgeest en lust op avontuur waren bezield om hun geluk elders te gaan beproeven. Wellicht is in deze geestesgesteldheid hunner voorvaderen mede een oorzaak te zoeken voor de bereidheid, die de tegenwoordige bewoners van Nieuw Zeeland en Australië kenmerkt voor nieuwe experimenten op sociaal gebied.

Een afwijkende factor in de ontwikkelingsgeschiedenis van Australië doet zich evenwel gelden. Voornamelijk als gevolg van geografische omstandigheden is het unificatieproces in Australië tot op heden nog verre van voltooid, terwijl het in Nieuw Zeeland reeds in de zeventiger jaren tot de afschaffing van de provinciën en de opkomst van een sterk centraal gezag had geleid. De groote zelfstandigheid der afzonderlijke Australische staten en de daarmede omgekeerd evenredige competentie van de Federale regeering is zeker een der voornaamste redenen, waarom Australië in den wedloop naar sociale zekerheid bij zijn Nieuw Zeelandschen mededinger ten achter is gebleven. Weliswaar werd de eindstreep in dezen wedloop bijna gelijktijdig bereikt. In hetzelfde jaar, waarin Nieuw Zeeland zijn Social Security Act het licht deed zien (1938), kwam in Australië een National Health and Pensions Insurance Act tot stand, die de bestaande voorzieningen coördineerde en uitbreidde o.a. met een algemeene ziekteverzekering voor het geheele land. Doch de Federale regeering heeft aan deze wet nimmer uitvoering gegeven, aangezien naar haar meening de dringende eischen van landsverdediging dit niet veroorloofden. Eerst in 1941 kwam het vraagstuk van sociale zekerheid weer aan de orde. De Federale regeering benoemde toen een "Parliamentary Select Committee on Social Security". Deze Commissie werd belast met de taak een onderzoek in te stellen naar de wijze, waarop het sociale niveau in Australië zou kunnen worden opgevoerd en de onbillijkheden, voortvloeiende uit sommige der bestaande regelingen, uit den weg konden worden geruimd. In een voorloopig rapport beval de commissie invoering van een federale Social Security Act aan, met voorzieningen betreffende

zoowel geldelijke uitkeeringen in geval van ziekte, werkloosheid enz., als uitgebreide medische en gezondheidsdiensten.[1]) Sedertdien is een zoodanige wet bij de Regeering in voorbereiding, en in Februari 1943 kondigde de Minister van Financiën de eerste stappen aan, die in deze richting zouden worden ondernomen. Alvorens h erop nader in te gaan, laten wij een korte opsomming volgen van de sociale voorzieningen, die op dit oogenblik in Australië in werking zijn.

2. Bestaande voorzieningen

Met uitzondering van de ouderdoms- en invaliditeitspensioenen en een kraamgeldregeling, die van het jaar 1912 dateert, golden tot voor kort de meeste voorzieningen niet voor het geheele land, doch slechts voor den Staat, waarin zij tot stand waren gekomen. Er waren op deze wijze talrijke variaties, die echter steeds meer neiging tot nivelleering vertoonden. Gedurende den huidigen oorlog werden dan ook ten aanzien van weduwenpensioenen en kindertoelagen eveneens voor het geheele land geldende wettelijke regelingen gemaakt: in 1941 kwam de Widows Pensions Act, in 1942 de Child Endowment Act, tot stand. Daarnaast hebben de meeste Staten een wetgeving betreffende bedrijfsongevallenverzekering; werkloosheidsverzekering bestaat slechts in één Staat, n.l. Queensland (sedert 1912).

Evenals in Nieuw Zeeland gelden ten aanzien van de meeste uitkeeringen in geld beperkende voorwaarden. Zoo vervalt het recht op een ouderdoms- of invaliditeitspensioen, indien men, behalve een huis, nog eigendom heeft ter waarde van meer dan £ 400. Bovendien zijn deze pensioenen — zooals ook verschillende andere uitkeeringen — afhankelijk gesteld van een bepaalden verblijfstermijn en van de conditie, dat de betrokkene "of good character" is en zijn vrouw niet in den steek heeft gelaten. De meeste voorzieningen vinden ook toepassing voor inheemschen, tenzij zij nog nomadisch zijn.

Het bedrag der uitkeeringen onder de Old Age and Invalids Pensions Act 1908 (zooals die sedertdien gewijzigd is) wordt geheel overgelaten aan de beoordeeling van de betrokken autoriteiten, die haar moeten doen "at a rate considered reasonable and sufficient". De wet bepaalt slechts een maximum, dat ieder kwartaal herzien moet worden in het licht van de

[1]) "The Planning of Medical Services in Australia", International Labour Office, Montreal, 1943, blz. 1 en 2.

stijging of daling der kosten van levensonderhoud. (De prijsstatistieken spelen in Australië een groote rol, daar de minimumloonwetgeving immers eveneens op deze cijfers gebaseerd is.) Voor het jaar 1942 was dit maximum op £ 65 vastgesteld. Hetzelfde maximum geldt ook ten aanzien van de weduwenpensioenen, tenzij het een weduwe met minderjarige kinderen betreft, in welk geval het tot £ 78 stijgt. De kindertoelage bedraagt 5 sh. per week voor ieder kind behalve het eerste, in tegenstelling tot Nieuw Zeeland, waar de gezinstoelage ook bij het eerste kind wordt uitgekeerd. In Australië wordt bovendien aan vrouwen, die een kind ter wereld brengen, een kraamgeld verstrekt, hetwelk £ 4 10 s., £ 5 of £ 6 bedraagt, al naar gelang het gezin uit één, twee of meer kinderen bestaat.

3. Toekomstplannen

Uit het bovenstaande blijkt, dat zoowel de bepalingen betreffende inkomensgrenzen, als die betreffende de hoogte der uitkeeringen, beduidend minder gunstig zijn dan die der Nieuw Zeelandsche Social Security Act.

Intusschen valt te verwachten, dat hierin spoedig verandering zal komen. Een der grootste hinderpalen, die aan de bevordering van sociale zekerheid in Australië in den weg staan, is de beperkte competentie van de Federale regeering. Verschillende bevoegdheden, welke onmisbaar zijn voor een constructieve sociale politiek — waaronder begrepen het scheppen van werkgelegenheid op groote schaal berusten thans niet bij het centrale gezag, doch bij de regeeringen der afzonderlijke staten. Onlangs nu heeft de Federale regeering in dezen reeds geruimen tijd gevoerden strijd om grondwetsherziening op dit punt een belangrijke zege behaald, toen haar desbetreffend wetsontwerp, dat de volksvertegenwoordiging reeds was gepasseerd, ook door den Senaat werd aangenomen. [1]) Thans zal een referendum moeten beslissen, of de Federale regeering al die bevoegdheden door Grondwetsherziening toegewezen zal krijgen, die zij voor het welslagen van haar reconstructieplannen noodig acht. Voor een gunstigen uitslag hiervan is evenwel niet alleen een stemmenmeerderheid van de kiezers, doch ook van de Staten vereischt. Het resultaat van dit referendum zal waarschijnlijk ook voor een groot deel de toekomst bestemmen van het National Welfare Scheme,

[1]) "News Cronicle", 24 Maart 1944.

waarvoor de Federale regeering grondslagen hoopt te leggen, en dat na den oorlog in vollen omvang in werking zal treden. [1]) Uiteindelijk zullen volgens dit Plan volledige voorzieningen worden getroffen tot vrijwaring tegen de gevolgen van ziekte, werkloosheid enz., terwijl het tevens de instelling van uitgebreide diensten op het gebied van geneeskundige verzorging en verpleging, kraamverpleging en kinderzorg zal omvatten. Werkloosheids- en ziekteregelingen waren volgens de verklaring van den Minister van Financiën van 1943 reeds in voorbereiding. Inmiddels zou ten spoedigste worden overgegaan tot de oprichting van een National Welfare Fund; tot invoering van een nieuwe moederschapsuitkeering van 25 sh. per week gedurende 8 weken en verhooging van het bestaande kraamgeld tot £ 5, £ 6 en £ 7 10 s.; en tot de verstrekking van een begrafenisgeld (tot een maximum van £ 10) bij het overlijden van personen, die ouderdoms- of invaliditeitspensioenen trekken.

De financiering van het National Welfare Scheme zal geheel uit belastingen geschieden. Een bedrag van, hetzij een vierde van de totale jaarlijksche opbrengst der inkomstenbelasting (op personen, *niet* op bedrijven!), hetzij £ 30 millioen per jaar — welk van beide alternatieven het laagste zal blijken te zijn — zal ieder jaar in het National Welfare Fund worden gestort. Gedurende de eerste jaren zullen de uitgaven nopens sociale voorzieningen aanzienlijk lager zijn dan de inkomsten; het overschot kan dan tijdelijk voor oorlogsdoeleinden worden besteed en later, wanneer meer gelden voor sociale maatregelen noodig zullen zijn, door middel van leeningen op langen termijn worden bijgepast. In verband hiermede gaf de Minister te verstaan, dat de inkomstenbelasting zoodanig verhoogd zou worden, dat zij jaarlijks £ 40 millioen méér zou opbrengen. Deze som zou deels tot dekking van de bijdrage aan het National Welfare Fund, deels als verdere contributie voor oorlogsdoeleinden dienen. [2])

Nadere bijzonderheden omtrent deze nieuwe voorstellen waren op het oogenblik, waarop dit hoofdstuk geschreven

---

[1]) Sedert de samenstelling van deze afdeeling heeft het referendum plaats gevonden, met een negatieven uitslag. In hoever dit het National Welfare Scheme den wind uit de zeilen heeft genomen, valt op dit oogenblik nog niet te constateeren.

[2]) Gegevens uit een samenvatting van de rede van den Minister van Financiën, gehouden op 11 Februari 1943, welke op haar verzoek door Australia House, de zetel van de Australische vertegenwoordiging in Londen, welwillend aan de Commissie werd verstrekt.

werd, niet bekend. De tot dusverre gepubliceerde gegevens doen echter vermoeden, dat zij in het algemeen meer zullen overeenstemmen met het in Nieuw Zeeland geldende stelsel dan met b.v. het Beveridge Plan. Ten aanzien van de financiering schijnt men in Australië zelfs nog een stap verder te willen gaan dan in Nieuw Zeeland, waar tenslotte met behulp van de Social Security Contribution toch nog eenigermate aan het verzekeringsprincipe werd vastgehouden. Wanneer geen aparte belasting uit hoofde der sociale voorzieningen wordt geheven, doch de kosten daarvan slechts door een verhooging der gewone inkomstenbelasting worden gedekt, hetgeen in Australië klaarblijkelijk de bedoeling is, dan valt daarmede ook de laatste individueele band tusschen bijdrage en uitkeering weg.

f) De Zuid Afrikaansche Unie

Ook in de Zuid Afrikaansche Unie zijn uitgebreide plannen uitgewerkt voor sociale reconstructie. Deze plannen zijn erop berekend na den oorlog over een periode van tien jaren trapsgewijze ingevoerd en eerst in 1955 in vollen omvang verwezenlijkt te worden, waarbij werd aangenomen, dat op dat tijdstip het nationale inkomen tenminste vijftig per cent méér zal bedragen, dan in 1938 het geval was.

Deze plannen, die in een in 1944 aan de Regeering uitgebracht rapport van de Social and Economic Planning Council zijn uiteengezet, omvatten een veel uitgebreider materie dan sociale zekerheidsmaatregelen alleen. Het ontworpen sociale zekerheidsstelsel is echter een belangrijk onderdeel en de kosten hiervan, tezamen met die van de gezondheidsdiensten, zouden bijna twee derden van het totaal bedragen, dat voor 1955 op £ 98 millioen is geraamd. (Thans wordt aan voorzieningen op het gebied, dat door het rapport bestreken wordt, in totaal £ 25 millioen per jaar besteed.)

Op aanbeveling van de Planning Council belastte de Regeering in Januari 1943 een commissie met de taak, een onderzoek in te stellen naar de bestaande sociale voorzieningen en voorstellen te doen omtrent de toekomstige uitbreiding en herziening daarvan. De bevindingen van deze commissie werden in het rapport van de Planning Council verwerkt, doch de voorstellen van een andere commissie, die zich met het vraagstuk der gezondheidsdiensten bezighoudt, zijn tot dusverre nog niet bekend. De Sociale Zekerheidscommissie stelt voorop. met het door haar voorgestelde plan geen "algemeene herdistributie

van inkomen" te beoogen, doch zij erkent de dringende behoefte aan collectieve bescherming tegen bepaalde nader omschreven risico's, met name tegen het gevaar van gebrek voortvloeiende uit tijdelijke of blijvende storingen der arbeidskracht.

Uit een ontleding van de bestaande regelingen — voornamelijk bestaande uit premievrije pensioenregelingen naar behoefte voor ouden van dagen en blinden, invaliditeits- en gezinstoelagen en uit een slechts tot enkele beroepen beperkte werkloosheids- en ongevallenverzekering [1]) — leidt de commissie af, dat deze zoowel horizontaal als vertikaal dienen te worden uitgebreid. Met horizontale uitbreiding is bedoeld het betrekken van een grooter aantal personen in de voorzieningen en het dekken van een grootere verscheidenheid van risico's; met vertikale uitbreiding het verhoogen van de geldende tarieven.

Aangezien de behoeften van kolonisten en inheemschen naar het oordeel der commissie zeer ver uiteenloopen, ontwierp zij een afzonderlijk plan voor ieder dezer beide categorieën. De voorzieningen voor kolonisten en daarmede gelijkgestelden zouden volgens Plan A moeten omvatten:

ouderdoms- en invaliditeitspensioenen voor ieder, die onder het stelsel valt; werkloosheids- en ziekteuitkeeringen voor werknemers (met uitzondering van landarbeiders, huispersoneel, losse arbeiders en nog eenige groepen); trainingsuitkeeringen voor werkloozen, weduwen en anderen, die hun bestaansmogelijkheid verloren hebben; moederschapsuitkeeringen voor vrouwelijke werknemers, uitkeeringen aan vrouwen met minderjarige kinderen, die geen ander middel van bestaan hebben, en een "herstellingsuitkeering" voor lepra- en tuberculoselijders, voor zoover deze niet onder één der vorengenoemde regelingen vallen.

Het maximum bedrag voor al deze uitkeeringen zou £ 60 per jaar zijn in de groote steden, terwijl voor de kleinere gemeenten en het platteland lagere tarieven zouden gelden. De inkomensgrens voor deze maxima bepaalde de commissie op £ 40 per jaar, vermeerderd met £ 15 ten aanzien van elk der beide eerste kinderen. Voor personen, wier inkomen deze grens overschrijdt, zou de uitkeering naar evenredigheid moeten worden verminderd.

---

[1]) Al deze regelingen gelden slechts voor de kolonisten; de eenige inheemschen, die de bescherming genieten, zijn blinden.

Voorts voorziet Plan A in een "residual benefit" ten behoeve van personen, die niet in de termen vallen voor een uitkeering krachtens een der vorige regelingen; in een kraamgeld, een begrafenisgeld, een vergoeding voor verhuizingskosten, welke in verband met den arbeid worden gemaakt, in toelagen voor vrouwen, wier mannen een uitkeering genieten wegens ziekte of werkloosheid en soortgelijke gevallen, in kindertoelagen ten aanzien van het derde en volgende kind ten bedrage van £ 18 per jaar per kind en tenslotte in een "attendance allowance" tot een maximum van £ 60 voor pensioen trekkende ouden van dagen of invaliden, die voortdurend moeten worden opgepast. Deze laatste voorziening is een novum, dat in geen der tevoren beschreven stelsels of plannen in andere landen voorkomt. [1])

Plan B, dat voor de inheemschen geldt, voorziet in ouderdoms- en invaliditeitspensioenen, zwangerschap en herstellingsuitkeeringen en toelagen voor afhankelijke gezinsleden, alles overeenkomstig de in Plan A voorgestelde regelingen, doch de tarieven voor deze uitkeeringen zijn aanzienlijk lager gesteld (zoo bedraagt b.v. het maximum ouderdoms- of invaliditeitspensioen 10 sh. per maand, afgezien van een uitkeering in natura ter waarde van 5 sh. per maand).

Terwijl in het rapport der Sociale Zekerheidscommissie voor de uitkeeringen in het algemeen dus, evenals in Groot Brittannië en Nieuw Zeeland, standaardbedragen zijn vastgesteld, wordt ten behoeve van de hoogere loongroepen onder de Europeanen van dezen stelregel afgeweken. Personen, die meer dan £ 160, doch minder dan £ 550 per jaar verdienen, vallen onder een speciale ziekte- en werkloosheids*verzekering*, krachtens welke zij, boven hun uitkeering uithoofde van de algemeene regeling, recht hebben op een ziekte-, c.q. werkloosheidsgeld, dat varieert naar gelang van het loon en dat aan een zeker maximum, zoowel wat betreft hoogte der uitkeering als tijdsduur, gebonden is.

De premies voor deze verzekeringen ter hoogte van 1 per cent van het loon zouden respectievelijk worden gestort in een ziektefonds en in een werkloosheidsfonds. De werkgevers en de Staat zouden in deze fondsen ieder een bedrag, gelijkstaande met het totaal der opgebrachte premies, contribueeren.

---

[1]) De genoemde tarieven gelden voor de groote steden; ten aanzien van de kleinere gemeenten en het platteland zijn ook hier weer lagere bedragen vastgesteld.

Afgezien van deze beide vormen van verzekering zouden de kosten van de overige voorzieningen bestreden worden uit een Social Security Fund, dat ten deele door bijdragen der deelnemers, ten deele door bijdragen van den Staat zou worden gevormd. Voor kolonisten met een inkomen beneden £ 96 per jaar zou de bijdrage op 2½ per cent moeten worden vastgesteld; bedraagt hun inkomen tusschen de £ 96 en £ 240 dan zou dit percentage worden verhoogd tot 3, terwijl tenslotte aan hen, wier inkomen £ 240 per jaar overschrijdt, een bijdrage van 4 per cent zou worden opgelegd.

De kosten van het geheele zoo juist geschetste stelsel worden door de Sociale Zekerheidscommissie op £ 33 millioen geraamd (met inbegrip van de administratiekosten, waarvoor zij ongeveer 10 per cent van de totale uitgaven uittrekt). De Social and Economic Planning Council berekende echter, dat dit cijfer in 1955 — het jaar, waarin het geheele door de Council opgestelde reconstructieprogramma voor het eerst volledig in werking zou zijn getreden — in verband met tusschentijdsche veranderingen in het bevolkingscijfer en andere factoren, ongeveer £ 40 millioen zou bedragen, terwijl de kosten van een uitgebreiden gezondheidsdienst in datzelfde jaar door haar voorloopig op £ 20 millioen werden geraamd. Aangenomen, dat de contributies voor dezen dienst even hoog zouden zijn als die, welke voor het sociale zekerheidsstelsel zouden worden geheven, en dat het gemiddeld inkomen per persoon gedurende de periode 1938—1955 ongeveer gelijk zou blijven, zou in totaal aan bijdragen voor deze beide onderdeelen van het programma ongeveer £ 24 300 000 worden opgebracht. De Council rekent echter met een aanzienlijke toename in het inkomen der betrokken groepen, terwijl naar haar oordeel het ontbrekende uit de algemeene inkomstenbelasting zou moeten worden gedekt.

Het door de Sociale Zekerheidscommissie ontworpen stelsel is uit een oogpunt van verscheidenheid der omstandigheden, waarvoor het voorzieningen treft, zeer volledig, althans wat de kolonisten betreft. Doch de tarieven voor de uitkeeringen zijn, vergeleken met andere landen, laag, hetgeen de commissie rechtvaardigt met de opmerking, dat het nationale inkomen van de Unie relatief laag is en dat derhalve het nemen van constructieve maatregelen tot verhooging van de arbeidsprestatie — en daarmede van het inkomen — van de groote meerderheid der bevolking een eerste vereischte is, zonder

hetwelk de groote armoede in het land niet zal kunnen verdwijnen. [1])

g) De Sovjet Unie [2])

1. Welke personen door het sociale zekerheidsstelsel worden omvat

De Sovjet Unie en Nieuw Zeeland zijn de eenige landen, waar op dit oogenblik een systematisch en volledig, vrijwel de geheele bevolking omvattend, sociaal zekerheidsstelsel in werking is. Hoewel van ouderen datum dan het Nieuw Zeelandsche, is het stelsel in de Sovjet Unie in zijn huidigen omvang niet meer dan zeven jaar oud. Weliswaar maakten gedurende de twintiger jaren de in 1912 uiterst schuchter begonnen eerste sporen van sociale verzekering plaats voor een stelsel, dat, vooral wat betreft organisatie en variatie der voorzieningen, kon wedijveren met de toenmalige regelingen in de verst ontwikkelde industrielanden van West Europa, doch pas sedert 1937, toen het aantal personen, dat door de verschillende voorzieningen bestreken werd, aanzienlijke uitbreiding onderging, kan men spreken van een werkelijk volledig, practisch de geheele bevolking omvattend stelsel in den zin van het Beveridge Plan en de New Zealand Social Security Act. De nieuwe grondwet, die het jaar tevoren tot stand was gekomen, legde uitdrukkelijk als een der aan iederen burger gegarandeerde grondrechten vast "het recht op materieele zekerheid in ouderdom en ziekte". In verband hiermede werden de ouderdomspensioenen, die tot op dat tijdstip uitsluitend tot industriearbeiders waren beperkt, toegekend aan een ieder, die tegen

---

[1]) Sedert het ter perse gaan van dit hoofdstuk is intusschen in Februari 1945 een White Paper verschenen, waarin de Zuid-Afrikaansche Regeering haar standpunt uiteenzet betreffende de voorstellen der Social and Economic Planning Council. Klaarblijkelijk acht zij den tijd niet rijp voor de ingrijpende herzieningen, welke de Council heeft aanbevolen. Invoering van een algemeen premiestelsel zou bovendien, naar haar oordeel, administratief te groote moeilijkheden opleveren, en zij meent zich dus te moeten bepalen tot uitbreiding en verbetering der bestaande regelingen. Met een zoodanige uitbreiding zal ongeveer £ 16 millioen in 1947—1948 zijn gemoeid (ongeacht het nog niet vaststaande bedrag, dat aan medische diensten, enz. zal moeten worden besteed), hetgeen minder dan de helft bedraagt van de uitgaven, welke in dat jaar zouden zijn gemoeid met een ongewijzigde invoering van het door de Council voorgestelde plan.

[2]) Waar in deze afdeeling geen speciale bron is vermeld, zij verwezen naar het standaardwerk over de Sovjet Unie van Beatrice en Sidney Webb, "Soviet Communism, A New Civilisation", 2 vols., en naar "Social Insurance in the Soviet Union", by Maurice Dobb, M.A. Londen, 1942.

een loon of salaris werkzaam is, terwijl tevens de bepalingen, krachtens welke bepaalde groepen van personen van het burgerrecht en daarmede van de deelneming in de sociale verzekering waren uitgesloten geweest, werden opgeheven. De overige voorzieningen, naast ouderdomspensioenen, komen eveneens de geheele tegen een loon of salaris werkende bevolking ten goede. Boeren, die in een collectief arbeiden — thans de overgroote meerderheid der landbevolking — vallen onder een stelsel van onderlinge verzekeringsfondsen, die door den Staat worden gesubsidieerd. De eenige bevolkingsgroepen, voor wie geen speciale voorzieningen zijn getroffen en die dus in geval van nood zijn aangewezen op steunverleening door de Commissariaten van Sociale Verzorging, zijn de weinige nog resteerende "kleine zelfstandigen", zooals boeren, die niet tot een collectief behooren, en een aantal jagers, visschers en geïsoleerde nomadische stammen, die in hun eigen behoeften plegen te voorzien. Tezamen vormen deze buiten het sociale zekerheidsstelsel vallende categorieën niet meer dan 3 à 4 per cent van de geheele bevolking. Hoezeer overigens het stelsel zich nog in een stadium van snellen groei bevindt, moge blijken uit het feit, dat in het derde Vijfjaren Plan de totale staatsuitgaven voor sociale diensten (waaronder zijn begrepen sociale verzekering, medische diensten, gezinstoelagen en onderwijs) werden begroot op 53.000 millioen roebels in 1942, tegenover 30.800 millioen in 1937. [1]) Dat de oorlog dit groeiproces niet geheel tot stilstand heeft gebracht, blijkt uit den verderop vermelden maatregel van 8 Juli 1944, o.a. tot verhooging van de gezinstoelagen.

2. Structuur van het stelsel

Evenmin als het Nieuw Zeelandsche, kan het Sovjet stelsel van sociale zekerheid òf als verzekering, òf als verzorging worden aangemerkt: het is een innig vervlochten combinatie van beide systemen. In de woorden van het Internationaal Arbeidsbureau:

> "The social insurance system of the Soviet Union "affords a unique illustration of collaboration between "the social insurance assistance organisations in the "application of pension insurance. As a feature of the

[1]) "The Socialist Sixth of the World", by the Dean of Canterbury, Londen, 1939, blz. 214 e. v.

"reconstruction of that system in 1937, the financial "and administrative responsibility for invalidity, old-age "and survivors pensions has been transferred from the "insurance institutions, that is to say the trade unions, "to the State Commissariats of Social Assistance and "their local branches. . . . The transfer was facilitated "by the fact that the insurance contributions are paid "entirely by the undertakings; for, the latter being "publicly owned, it is essentially a matter of bookkeeping "whether the cost of the pensions should be treated "as a charge on the expenses of the undertaking or on "the State and local budgets." [1])

Het stelsel, zooals dit sedert 1937 in werking is, valt uiteen in drie deelen.

In de eerste plaats de *medische diensten*. Deze berusten bij het Commissariaat voor Volksgezondheid in iedere republiek, met zijn plaatselijke vertakkingen, en worden gefinancierd door bijdragen uit de centrale en lokale publieke middelen. Zij omvatten niet alleen een behandeling door huisarts en specialist, tandarts enz., doch ook de gratis verstrekking van genees- en kunstmiddelen, en opname en verzorging in ziekenhuizen en klinieken. [2])

In de tweede plaats de *ouderdoms-* en *invaliditeitspensioenen* voor personen, die niet meer aan het arbeidsproces deelnemen. Deze worden door het Commissariaat voor Sociale Verzorging uitgekeerd, dat eveneens de steunverleening ten behoeve van niet tegen loon- of salaris werkende personen behartigt.

Terwijl deze beide groepen van voorzieningen dus als vormen van sociale verzorging moeten worden aangemerkt, is de derde groep een systeem van sociale verzekeringen, dat vrijwaring geeft tegen de gevolgen van de voornaamste gebeurtenissen, die de bestaanszekerheid kunnen bedreigen: *ziekte*, c.q. [illegible], *gezinstoename* en *overlijden*. Bovendien wordt als onderdeel van de verzekering een speciale uitkeering gedaan aan personen, die, hoewel zij den pensioengerechtigden leeftijd hebben overschreden, blijven doorwerken — als het ware een toegift op hun pensioen, te vergelijken met de Nieuw Zeelandsche "superannuation benefit".

Afgezien echter van deze geldelijke uitkeeringen, die

[1]) "Approaches to Social Security", International Labour Office, Montreal, 1942.

[2]) Zie voor nadere bijzonderheden het Rapport-Sajet.

overeenstemmen met de sociale verzekeringsuitkeeringen in de meeste andere landen, strekt de sociale verzekering in de Sovjet Unie zich uit over een veel wijdere sfeer van bemoeienis. Zoo worden — om slechts eenige der voornaamste dezer bemoeienissen te noemen — uit de verzekeringsgelden tevens de kosten van oprichting en onderhoud van een groot aantal rusthuizen, sanatoria en kindertehuizen betaald (soms met, soms zonder subsidie van overheidswege); subsidies verstrekt aan onderlinge hulpfondsen, die aan hun leden rentevrije voorschotten verleenen voor bijzondere uitgaven (reizen, het opzetten van een huishouding e.d.); tegemoetkomingen gegeven aan personen, die een bepaald diëet moeten houden (zooals b.v. lijders aan suikerziekte).

De *kosten* van al deze uitkeeringen en andere bemoeienissen worden bestreden uit de opbrengst van een heffing van iedere afzonderlijke onderneming of instelling van welken aard ook, waar personen tegen een loon of salaris werkzaam zijn. Deze heffing houdt verband met het totale loonbedrag, dat in de onderneming enz. wordt uitbetaald en bedraagt gemiddeld ongeveer 6½ per cent, varieerende van iets minder dan 4 tot iets meer dan 10 per cent, o.a. naar gelang van het gevaar, aan den arbeid in de betrokken onderneming verbonden.

De *uitvoeringsorganen* der sociale verzekering zijn de vakvereenigingen. In iedere fabriek, onderneming of instelling is een speciale Sociale Verzekeringsraad ingesteld, die een onderdeel vormt van den Vakvereenigingsraad in de onderneming en gekozen wordt door de leden. Deze Verzekeringsraden benoemen z.g. "verzekerings-afgevaardigden" (gewoonlijk een honoraire functie), wier taak bestaat in het afleggen van huisbezoek, het tegengaan van misbruik in verband met de uitkeeringen, het uitoefenen van toezicht op de rusthuizen en sanatoria, die aan de leden der vakvereeniging ter beschikking staan, en, naar wij hebben gezien, geheel of gedeeltelijk uit de verzekeringsfondsen bekostigd worden. [1]) Tevens hebben de vakvereenigingen een aantal dokters in hun dienst, die te hunnen behoeve contrôle uitoefenen op het werk van de openbare gezondheidsdiensten.

[1]) Naast de rusthuizen, sanatoria, e. d., onder vakvereenigingsbeheer worden tallooze andere gefinancierd en geadministreerd door centrale en lokale overheidsautoriteiten, door cooperatieve en andere vereenigingen enz.

3. De afzonderlijke voorzieningen

Na aldus in groote lijnen het stelsel als geheel te hebben geschetst, laten wij eenige opmerkingen volgen betreffende de afzonderlijke uitkeeringen.

Vooraf zij echter nog in het algemeen geconstateerd, dat de uitkeeringen in percentages van het loon zijn uitgedrukt, doch dat zij varieeren al naar gelang van het belang van den arbeid en de inspanning, die deze vereischt; van het aantal dienstjaren van den verzekerde en, in het algemeen, naar gelang van zijn waarde voor de gemeenschap. [1])

Ouderdom. De pensioengerechtigde leeftijd is 60 voor mannen, 55 voor vrouwen en 50 voor arbeiders in bepaalde zware beroepen, zooals b.v. mijnwerkers. Voorwaarde voor de uitkeering van een ouderdomspensioen is: een voorafgaande diensttijd van 25 jaren, respectievelijk 20 jaren voor vrouwen en arbeiders in zware beroepen. Het pensioen wordt uitbetaald onverschillig of de verzekerde dóór blijft werken of niet en bedraagt van 50 tot 60 per cent van het voormalige loon.

Uitzit. Met betrekking tot invaliditeit wordt geen onderscheid gemaakt tusschen gebreken, voortspruitende uit een bedrijfsongeval of -ziekte, en op andere wijze veroorzaakte gebreken. Alleen is, zoo het een bedrijfsongeval of -ziekte betreft, geen voorafgaand minimum aantal dienstjaren vereischt, terwijl in de overige gevallen wel een zoodanige minimumtermijn, varieerend naar den leeftijd van den betrokkene, als voorwaarde aan het pensioen is verbonden.

Zij, die geheel buiten staat tot werken zijn en voortdurend moeten worden opgepast (blinden e.d.) hebben recht op een uitkeering van 80 tot 100 per cent van het vroegere loon. Zijn zij niet tot werken in staat, doch niet geheel hulpbehoevend, dan varieert het percentage tusschen de 60 en 80 per cent, terwijl tenslotte invaliden, die, hoewel niet langer geschikt voor arbeid in hun eigen beroep, wel tot andere, lichtere werkzaamheden in staat zijn, een uitkeering van 46 à 56 per cent van hun loon genieten. Betreft het in al deze drie gevallen het slachtoffer van een bedrijfsongeval, dan staan de percentages a priori vast en bedragen respectievelijk 100, 75 en 50 per cent.

In dit verband zij nog opgemerkt, dat in de Sovjet Unie groote nadruk wordt gelegd op de rehabilitatie van invaliden. [2])

---

[1]) Zie Beveridge Report, Appendix F, par. 14 (ii), blz. 292.
[2]) Zie International Labour Conference Report IV (1), blz. 8. Montreal 1944.

Ziekte. Ook deze uitkeering is afhankelijk van den voorafgaanden diensttijd van den verzekerde en varieert voor volwassenen van 100 per cent bij een diensttijd van meer dan 6 jaren tot 50 per cent bij een diensttijd van minder dan 2 jaren.

De uitkeering gaat onmiddellijk in, zonder dat een wachttijd vereischt is.

Voor verzekerden, die niet bij een vakvereeniging zijn aangesloten, gelden lagere tarieven, doch aangezien slechts een zeer gering aantal tegen loon of salaris werkzame personen niet tot een vakvereeniging behooren (in October 1940 waren van de totale verzekerde bevolking van 30.4 millioen 25.5 millioen lid eener vakvereeniging), is dit relatief van weinig belang.

Een uitkeering ten bedrage van het volle loon wordt verstrekt gedurende 11 weken (5 weken voor en 6 weken na de bevalling). De meest uitgebreide voor- en nazorg wordt gratis verstrekt, benevens een extra toelage van 120 roebels en een uitzet voor het kind. [1])

Gezinstoelagen. In Juli 1944 werden de gezinstoelagen, die tot op dat tijdstip slechts aan moeders van meer dan zes kinderen werden verleend, uitgebreid tot het derde en volgende kind. Het tarief is sterk progressief, n.l. opklimmend van 80 roebels per maand tot 300 voor het tiende en volgende kind. [2])

Overlijden. Naast een ruim begrafenisgeld (40 roebels in de steden, 20 op het platteland), ontvangen de nabestaanden (waaronder ook ouders, broers en zusters gerekend kunnen worden [3])) van een broodwinner, zoo zij niet in hun eigen onderhoud kunnen voorzien — wegens ouderdom, invaliditeit of ingeval het kinderen beneden de 16 jaar betreft — een pensioen varieerende, naar gelang van hun aantal, tusschen 50 per cent en 125 per cent van het pensioen, dat de overledene genoten zou hebben, indien hij wegens ziekte of ongeval buiten staat tot werken ware geweest.

Werkloosheid. Opmerkelijk is tenslotte, dat in 1930 de werkloosheidsverzekering werd opgeheven. Aangezien de werkloosheid toen definitief was verdwenen, had deze verzekering verder geen reden van bestaan meer.

---

[1]) "Soviet Childhood in Wartime", by Beatrice King, London, 1943. Zie verder ook.

[2]) Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the U.S.S.R. of 8 July, 1944, afgedrukt in "Soviet War News" of 12 July, 1944.

[3]) Report IV (1) I.L.O., blz. 9.

Hoewel bepaalde kenmerken van het sociale zekerheidsstelsel in de Sovjet Unie verband houden met de speciale maatschappelijke structuur van dat land en niet zonder meer voor navolging elders vatbaar zouden zijn, biedt het toch een groot aantal nieuwe gezichtspunten, die overweging verdienen bij het opstellen van plannen voor de reorganisatie en uitbreiding der sociale verzekering in andere landen.

Een gezaghebbende autoriteit op dit gebied heeft in een artikel in "The Economist" van 27 December 1941 de voordeelen van het in de Sovjet Unie geldende stelsel treffend als volgt samengevat:

> "Unified treatment is possible because the whole system "of State insurance, for the destitute, the sick, the "injured, the aged and the deficient, is unified; local "and individual attention is possible because admini- "stration is in the hands of bodies immediately concerned "with working and living conditions."

b) Aanbeveling aangenomen door de 26e zitting der Internationale Arbeidsconferentie 1944

Inleiding

Op de Internationale Arbeidsconferentie, welke in April-Mei 1944 in Philadelphia werd gehouden, werd een Aanbeveling betreffende de Zekerheid van Inkomen vastgesteld. De betreffende regeling is een recommendatie en geen conventie. Zij heeft dus geringere rechtskracht dan een conventie. De ratificatie, welke voor het in werking treden van een conventie noodig is, komt bij een recommendatie niet ter sprake. Een recommendatie bindt niet, maar geeft slechts in overweging. De reden, dat slechts de vorm van een recommendatie werd gekozen, was gelegen in den korten tijd, die voor de voorbereiding der conferentie beschikbaar was, terwijl ook rekening werd gehouden met het feit, dat een aantal landen, die wel waren vertegenwoordigd, een regeering hadden, die door den oorlog niet met hun volk in verbinding kon treden.

De Aanbeveling bevat 30 paragrafen. Aan de meeste van deze paragrafen zijn een aantal alinea's toegevoegd, die slechts de beteekenis hebben van suggesties voor een nadere toepassing. Aanvankelijk werd dit onderscheid niet gemaakt. Het gevolg was, dat de betreffende commissie van voorbereiding der conferentie zich moest gaan uitspreken over allerlei details,

waaromtrent moeilijk algeheele overeenstemming was te verkrijgen. Men is daardoor op de gelukkige gedachte gekomen om de Aanbeveling te beperken tot het vaststellen van een groot aantal beginselen en de uitwerking van deze beginselen te beschouwen als wenschelijke voorbeelden van toepassing.

Wij zullen thans omtrent den inhoud der Aanbeveling het een en ander mededeelen.

A. Sociale Verzekering

1. Gevallen, waarin de Sociale Verzekering moet voorzien

De sociale verzekering zal moeten voorzien in de volgende gevallen:

) Ziekte

In de uitwerking worden eenige "wachtdagen" bij den ingang van de ziekteperiode aanbevolen. Er wordt evenwel bijgevoegd, dat nieuwe "wachtdagen" geen aanbeveling verdienen, indien de ziekte binnen eenige maanden terugkeert.

De wenschelijkheid wordt vooropgesteld om de uitkeering te doen voortduren totdat de betrokkene is hersteld en naar zijn werk kan terugkeeren. Wordt evenwel aan een beperking van den uitkeeringstermijn de voorkeur gegeven, dan wordt aanbevolen om den maximumtermijn van een bepaald geval niet lager dan 26 weken te stellen, terwijl dan nog een verlenging mogelijk zou kunnen worden gemaakt in geval van bepaalde ziekten als b.v. tuberculose, die lang plegen te duren, maar toch kunnen genezen.

b) **Moederschap**

De aanstaande moeder zou het recht moeten hebben haar werk te verlaten wanneer zij een medische verklaring kan overleggen, dat haar bevalling vermoedelijk binnen 6 weken zal volgen, terwijl geen vrouw zou moeten zijn toegestaan te werken binnen 6 weken na haar bevalling. Gedurende die perioden moet zij moederschapsuitkeering ontvangen.

·) **Invaliditeit**

Een persoon, die niet valide is, zou een plaats moeten kunnen vinden in eenig beroep, dat redelijkerwijze voor hem zou zijn aangewezen, waarbij rekening zou moeten worden gehouden

met zijn overgebleven kracht en bekwaamheid, zijn vroegere praktijk en de mogelijkheden voor scholing, die voor hem beschikbaar zijn. Een persoon, wien een dergelijk beroep niet kan worden aangewezen, behoort invaliditeitspensioen te ontvangen.

d) **Ouderdom**

Als leeftijd, waarboven ouderdomspensioen zou moeten worden ontvangen, wordt genoemd voor mannen 65 jaar en vrouwen 60 jaar. Personen, die vele jaren in harde of ongezonde beroepen hebben gewerkt, zouden op lageren leeftijd voor een pensioen in aanmerking moeten komen.

Wanneer het grondpensioen als voldoende kan worden aangemerkt voor een bestaan, dan kan de betaling van een ouderdomspensioen afhankelijk worden gesteld van het zich terugtrekken uit regelmatig werk in eenig winstgevend beroep. In een dergelijk geval moet de ontvangst van toevallige verdiensten tot een klein bedrag niet voor een ouderdomsuitkeering disqualificeeren.

e) **Dood van den broodwinner**

De gevallen, waarin een uitkeering aan nabestaanden moet worden betaald, zijn:

1°. aan de weduwe van een verzekerden man;

2°. aan de kinderen van een verzekerden man of een verzekerde vrouw, wanneer zij de kinderen onderhield;

3°. onder door de nationale wet te bepalen voorwaarden, aan een ongehuwde vrouw met wie de overledene samenleefde.

Een weduwe-uitkeering moet worden betaald aan een weduwe, die de zorg heeft voor een kind, waarvoor een kindertoelage kan worden verkregen, of die, bij den dood van haar man of later, invalide is, dan wel den pensioengerechtigden leeftijd heeft bereikt. Voldoet een weduwe niet aan één van deze voorwaarden, dan moet haar een weduweuitkeering worden gegeven voor een minimum periode van enkele maanden, en daarna, wanneer zij werkloos is, totdat haar passend werk is aangeboden, zoo noodig na scholing. Een kindertoelage moet worden betaald voor een kind, dat nog op den schoolgaanden leeftijd is, of wel onder de 18 jaar, maar nog in opleiding.

f) **Werkloosheid**

Een belangrijk beginsel, dat hierbij werd gesteld, is dat de uitkeering moet voortduren, derhalve zonder een maximumtermijn, totdat den verzekerden persoon passend werk is aangeboden.

Het is merkwaardig, dat dit voorstel ter Arbeidsconferentie geen enkele discussie uitlokte. Want er dreigt hier gevaar, dat langdurige werkloosheid den prikkel tot het zoeken van arbeid zal verminderen. Intusschen is nader bepaald wanneer een aanbod tot passend werk wordt gedaan, hetwelk door den werklooze, op straffe van het vervallen van de uitkeering, niet mag worden geweigerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tusschen een aanvangsperiode en een periode daarna.

In de *aanvangsperiode* van een redelijke lengte naar de omstandigheden van het geval, zou alleen als passend werk moeten worden beschouwd:

1. arbeid in het normale bedrijf van den verzekerde op een plaats, die geen verandering van woonplaats insluit en tegen een normaal loon, gelijk dat is vastgesteld bij collectieve arbeidsovereenkomst, indien toepasselijk;
2. andere arbeid, die voor den verzekerde aannemelijk is.

Na het einde van de aanvangsperiode zou als passend werk moeten worden beschouwd:

1. arbeid, die een verandering van bedrijf beteekent, indien de arbeid redelijkerwijze aan den verzekerde kan worden aangeboden, in aanmerking nemende zijn lichaamskracht, bekwaamheid, vroegere ervaring en beschikbare mogelijkheid van scholing;
2. arbeid, die een verandering van woonplaats beteekent, indien passend onderdak in de nieuwe woonplaats beschikbaar is;
3. arbeid onder minder gunstige voorwaarden dan de verzekerde gewoon was in zijn normaal bedrijf en district, indien de aangeboden voorwaarden in overeenstemming zijn met den standaard, die in het algemeen wordt in acht genomen in het bedrijf en district, waarin de arbeid wordt aangeboden.

g) **Bijzondere uitgaven**

Hierbij is gedacht aan een uitkeering ter voorziening in huishoudelijke hulp wanneer de moeder in het ziekenhuis vertoeft, aan een aanvullende uitkeering voor hem, die invaliditeitspensioen ontvangt en voortdurend moet worden opgepast, aan een moederschapsuitkeering en aan begrafenisgeld.

b) **Bedrijfsziekten en ongevallen**

Welke ziekten worden als bedrijfsziekten beschouwd?

Hieromtrent is bepaald, dat een ziekte wordt verondersteld haar oorsprong te vinden in het beroep en daarom tot een uitkeering aanleiding moet geven wanneer die ziekte herhaaldelijk alleen personen treft, die in bepaalde groepen werkzaam zijn of wel in een vergiftiging veroorzaakt door een stof, die in bepaalde beroepen wordt gebruikt. Van dergelijke ziekten zal een lijst worden opgemaakt, die van tijd tot tijd op eenvoudige wijze moet worden herzien.

Een uitkeering, die wegens *tijdelijke* arbeidsongeschiktheid wordt toegekend, zal moeten worden uitgekeerd onder soortgelijke voorwaarden als een uitkeering bij ziekte. Een *blijvende* uitkeering zal moeten worden toegekend wegens het verlies of de vermindering van de arbeidsgeschiktheid om te verdienen door het verlies van een ledemaat of functie of door een chronischen toestand te wijten aan een bedrijfsongeval of bedrijfsziekte. Van hem, die in een dergelijke omstandigheid verkeert, moet worden verwacht, dat hij zijn arbeid hervat in eenig beroep, dat redelijkerwijze voor hem is aangewezen, in aanmerking genomen zijn nog beschikbare kracht en bekwaamheid, zijn vroegere ervaring en de voor hem nog beschikbare mogelijkheden voor scholing. Kan dergelijke arbeid niet worden aangeboden, dan ontvangt de betrokkene een uitkeering voor algeheele arbeidsongeschiktheid op een definitieven of voorloopigen grondslag. Kan wel arbeid worden aangeboden, maar is het bedrag, dat hij in staat is te verdienen, beduidend geringer dan hij waarschijnlijk zou hebben verdiend zonder het bedrijfsongeval of de bedrijfsziekte, dan moet hij een uitkeering voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid ontvangen en wel in verhouding tot het verschil in bekwaamheid om te verdienen.

Bij overlijden door een bedrijfsongeval of bedrijfsziekte hebben nabestaanden van den overledene recht op de volgende

uitkeering. Een weduwe ontvangt een pensioen voor de geheele periode van haar weduweschap. Een kind ontvangt een uitkeering tot den 18-jarigen leeftijd, en tot den 21-jarigen leeftijd, indien het zijn algemeene of beroepsopleiding voortzet. Voorts wordt nog aanbevolen een voorziening voor een uitkeering aan andere leden van de familie van den overledene, die van hem afhankelijk waren.

2. Personen, die onder de verzekering vallen

a) Reeks van personen onder de verzekering

De sociale verzekering zal bescherming moeten geven aan alle personen, die in dienstbetrekking of zelfstandig arbeiden, alsmede aan degenen, die van hen afhankelijk zijn, een en ander voor zoover het ten opzichte van hen mogelijk is:

1. bijdragen te innen zonder in onevenredig groote administratieve uitgaven te vervallen;
2. uitkeeringen te betalen met de noodige medewerking van den medischen dienst en de arbeidsbeurs, onder het toepassen van de noodige voorzorgsmaatregelen tegen misbruik.

Vrouwen en kinderen zullen zijn beschermd krachtens de verzekering van hun broodwinner.

b) Innen der bijdragen

De werkgever zal verantwoordelijk moeten worden gesteld voor het innen der bijdragen van alle personen, die bij hem in dienstbetrekking zijn. Daartoe zal hij het verschuldigde bedrag op den uitbetalingsdag kunnen afhouden.

Dit middel kan uiteraard niet worden toegepast bij het innen van bijdragen van hen, die zelfstandig arbeiden. De Aanbeveling noemt verschillende mogelijkheden ter voorziening in deze moeilijkheid. Vooreerst wordt gedacht aan de mogelijkheid, dat zij die zelfstandig arbeiden, van overheidswege verplicht zijn lid te zijn van een beroepsorganisatie. In dat geval zou de beroepsorganisatie voor het innen der bijdragen verantwoordelijk kunnen worden gesteld. Wellicht ook moeten de zelfstandigen voor het uitoefenen van hun beroep in het bezit zijn van een vergunning, in welk geval de autoriteit, die de vergunning uitgeeft, de inning kan bevorderen door

anders de vergunning in te trekken. Zijn deze middelen niet ter beschikking, dan zou de inning aan de algemeene of plaatselijke belastingautoriteit kunnen worden toevertrouwd.

c) Personen in dienstbetrekking

Personen, die in dienstbetrekking zijn, zouden tegen alle gebeurlijkheden, die de sociale verzekering dekt, moeten zijn verzekerd.

Degenen onder hen, wier werk zoo onregelmatig is, of wier werk in het geheel vermoedelijk zoo kort zal duren, dat het niet waarschijnlijk is, dat zij op een tot hen beperkte uitkeering aanspraak zullen kunnen maken, kunnen van de verzekering op die uitkeering worden uitgesloten. Een speciale voorziening zou moeten worden getroffen ten behoeve van personen, die gewoonlijk voor een zeer korte periode bij denzelfden werkgever arbeiden.

d) Zelfstandige personen

Bij zelfstandige personen is gedacht zoowel aan werkgevers als aan personen, die alleen voor eigen rekening werken. Zij zullen tegen arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden moeten zijn verzekerd onder dezelfde voorwaarden als de personen, die in dienstbetrekking zijn, zoodra het innen der bijdragen kan worden georganiseerd. Voorts zou de mogelijkheid moeten worden overwogen om hen ook te verzekeren tegen ziekte en bij moederschap, in beide gevallen wanneer opname in een ziekenhuis noodig is; voorts tegen ziekte, wanneer deze verscheidene maanden heeft geduurd; en tenslotte voor buitengewone uitgaven veroorzaakt in geval van ziekte, moederschap, invaliditeit en dood.

Niet alle zelfstandige personen komen voor verzekering in aanmerking. Zij, wier verdiensten gewoonlijk zoo laag zijn, dat die slechts kunnen worden geacht te zijn een aanvullende of toevallige bron van inkomen of wel zoo laag, dat het betalen van de minimum bijdrage hun al te moeilijk zou vallen, behooren voorloopig van de verzekering te worden uitgesloten en te worden verwezen naar de arbeidsbeurs of eenigen anderen dienst, die mocht bestaan ter bevordering van het welzijn van deze groep.

De Aanbeveling brengt geen voorziening voor personen, die normaal niet in een winstgevend beroep werkzaam zijn,

hetzij omdat zij inkomsten uit een particulier vermogen hebben, hetzij omdat zij worden gesteund door bloedverwanten bij wie zij niet in dienstbetrekking zijn. Want de bedoeling is niet inkomens die niet worden verdiend, te verzekeren. Wel wordt aanbevolen personen, die — na de periode van premiebetaling, die voorgeschreven wordt voor het ontvangen van uitkeeringen bij invaliditeit en bij overlijden te hebben voltooid — ophouden verplicht verzekerd te zijn, hetzij in dienstbetrekking of als zelfstandig persoon, binnen een bepaalden termijn de keuze te geven of zij hun verzekering willen voortzetten onder dezelfde voorwaarden als zelfstandige personen, waar noodig gewijzigd.

Zij, die buiten de verzekering vallen, zullen zoo noodig door de sociale verzorging moeten worden geholpen.

3. Uitkeeringen en voorwaarden betreffende bijdragen

a) Uitkeeringen

Als regel wordt voorop gesteld, dat de uitkeeringen de weggevallen verdiensten moeten vervangen, met inachtneming van de verantwoordelijkheid voor het gezin en wel tot een zoodanig niveau als doenlijk is, zonder den wil tot hervatting van den arbeid aan te tasten waar die hervatting mogelijk is en zonder dat op de productieve groepen zoodanige lasten worden gelegd, dat de productie en de arbeid worden belemmerd. Er zal verband moeten zijn tusschen de uitkeering van den verzekerde en hetgeen hij vroeger verdiende. Daarbij zal evenwel de verdienste, die uitgaat boven hetgeen geschoolde arbeiders plegen te verdienen, bij het bepalen van de uitkeering niet in aanmerking moeten worden genomen. Uitkeeringen op den grondslag van een "flat rate" (standaarduitkeeringen) worden niet geheel verworpen. Zij kunnen op hun plaats zijn in landen, waar passende en economische mogelijkheden voor de bevolking aanwezig zijn om zich door vrijwillige verzekering bijkomende bescherming te verschaffen. Dergelijke uitkeeringen moeten dan evenredig zijn aan de verdiensten van ongeschoolde arbeiders.

In de Aanbeveling worden de bedragen voor de diverse uitkeeringen nader genoemd. Uitkeeringen bij *ziekte* en *werkloosheid* voor ongeschoolde arbeiders zullen niet minder dan 40 % van de vroegere verdienste moeten bedragen, wanneer de verzekerde geen van hem afhankelijke personen heeft te

onderhouden, of 60 % van dat bedrag, wanneer hij een van hem afhankelijke vrouw heeft, of een huishoudster voor zijn kinderen; voor ieder van niet meer dan twee van hem afhandelijke kinderen wordt een aanvulling van 10 % gegeven, verminderd met het bedrag aan eventueele kindertoelage voor deze kinderen. Bij *moederschap* is het bedrag der uitkeering of wel niet minder dan 100 % van het gangbare loon van vrouwelijk ongeschoolde krachten, dan wel 75 % van de vroegere netto verdienste van den verzekerde, naar gelang van het antwoord op de vraag, welk van deze beide bedragen het hoogste is; vermindering met het bedrag van een eventueele kindertoelage voor het kind is mogelijk. De gronduitkeeringen bij *invaliditeit* en *ouderdom* moeten niet minder zijn dan 30 % van het gangbare loon van ongeschoolde mannelijke arbeiders in het district waarin de verzekerde woont, indien hij geen van hem afhankelijke personen heeft; dit bedrag wordt 45 % wanneer hij een van hem afhankelijke vrouw heeft, die in aanmerking komt voor weduwe-pensioen of wel een huishoudster voor zijn kinderen; ook hier volgt een toeslag van 10 % voor ieder van niet meer dan 2 van hem afhankelijke kinderen, verminderd met het bedrag aan eventueele kindertoelage voor deze kinderen. Er wordt bij deze uitkeeringen van een "grond" uitkeering gesproken, omdat recht heeft degene, die bijdragen heeft betaald gedurende de minimum periode, welke noodig is om voor een uitkeering in aanmerking te kunnen komen; daarboven wordt een verhooging gegeven al naar gelang van het grootere aantal gestorte bijdragen. De grond-uitkeering voor een *weduwe* wordt gesteld op tenminste 30 % van het gangbare minimum loon van een ongeschoolden mannelijken arbeider in het district, waarin de verzekerde woont; daarbij komt dan nog een aanvulling van 10 % voor ieder van niet meer dan 3 afhankelijke kinderen, verminderd met het bedrag aan een eventueele kindertoelage voor deze kinderen. Ingeval een kind *wees* wordt, zal de basisuitkeering niet minder dan 20 % moeten zijn van het gangbare loon van mannelijke ongeschoolde arbeiders, verminderd met het bedrag van een eventueele kindertoelage. De vergoeding voor *bedrijfsletsel* zal niet minder behooren te zijn dan 2/3 van het loon. Een dergelijke vergoeding zal den vorm moeten aannemen van periodieke betalingen, behalve in gevallen, waarin de bevoegde autoriteit ervan overtuigd is, dat het betalen van een bedrag ineens voor den verzekerde voordeeliger is. Deze bepaling is kennelijk gericht tegen de praktijk van een regeling

als de Britsche, waarbij de betrokkenen zich dikwijls lieten verleiden bedragen ineens, die een hoogen indruk maakten, aan te nemen, er op dat oogenblik niet voldoende mede rekenende, dat een letsel, dat een blijvende geheele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid tengevolge heeft, voor het geheele leven een wekelijksche uitkeering noodig maakt.

Niet altijd is, blijkens den loop van de geschiedenis der sociale verzekering in de verschillende landen, voldoende rekening gehouden met de oploopende tendens van prijzen en loonen. Dit is vermoedelijk te wijten aan den tegenzin om bij de financieele berekeningen zulk een onzeker element in te sluiten. Aanbevolen wordt daarom, dat uitkeeringen op grond van blijvende arbeidsongeschiktheid of overlijden gedurende hun loop periodiek zullen worden aangepast bij belangrijke veranderingen in het loonpeil van het vroegere beroep van den verzekerde.

b) Voorwaarden betreffende bijdragen

Het recht op uitkeeringen moet (behalve voorzoover het betreft vergoedingen voor bedrijfsletsel) afhankelijk worden gesteld van eenige voorwaarden betreffende de bijdragen. Doel van die voorwaarden is:

1°. vast te stellen of de normale positie van hem, die aanspraak maakt, is die van een persoon in dienstbetrekking dan wel die van een zelfstandig persoon;

2°. te bevorderen, dat in de betaling der bijdragen een redelijke regelmaat wordt gehandhaafd, waarbij intusschen een bepaalden persoon niet een uitkeering zal worden onthouden bij verzuim van een werkgever om zijn bijdragen behoorlijk te innen.

In de Aanbeveling wordt dan voor iedere uitkeering aangegeven, welke termijn voor geregelde betaling der bijdragen zou kunnen gelden. Voor uitkeeringen bij *ziekte*, *moederschap* en *werkloosheid* kan worden bepaald, dat de bijdragen tenminste gedurende een vierde deel van een voorgeschreven periode van b.v. twee jaar, moeten zijn binnengekomen, voordat de gebeurlijkheid, die tot uitkeering aanleiding geeft, zich voordoet. Bij *moederschap* zou daaraan kunnen worden toegevoegd, dat de eerste bijdrage zal moeten zijn betaald tenminste 10 maanden vóór den verwachten dag van bevalling. Ook wanneer de voorwaarden der bijdragen niet zijn vervuld

Sociologisch

dan zal toch de minimum-moederschapsuitkeering behooren te worden betaald gedurende de periode van verplichte onthouding van arbeid na de zwangerschap, indien de normale positie van haar, die aanspraak maakt, na overweging van het geval, blijkt te zijn die van een persoon in dienstbetrekking. Voor wat betreft de basis-uitkeeringen voor *invaliditeit*, *ouderdom* en aan *nabestaanden* ware te bepalen, dat de bijdragen moeten zijn betaald voor tenminste tweevijfde deel van een voorgeschreven periode van b.v. vijf jaar; als een alternatieve mogelijkheid om op een uitkeering aanspraak te kunnen maken zou kunnen gelden een betaling van bijdragen over niet minder dan drie vierde deel van een voorgeschreven periode, van b.v. tien jaar, of van een langere periode, welke is verloopen sinds het deelnemen aan de verzekering. Door den verzekerde deze beide mogelijkheden te bieden, is de kans grooter dat hij zijn aanspraken geldend kan maken.

4. Verdeeling der kosten

De kosten der uitkeeringen (inclusief de administratiekosten) moeten worden verdeeld tusschen drie groepen, n.l. de verzekerden, de werkgevers en de belastingbetalers. De grondslagen der verdeeling zijn:

1°. dat de verdeeling moet zijn billijk voor de verzekerden en

2°. dat wordt vermeden een te zware druk op verzekerden met beperkte middelen en eenige verstoring van de productie. Voor ieder der drie groepen worden deze gedachten nader uitgewerkt.

Ten aanzien van de bijdragen der *verzekerden* wordt aanbevolen, dat de bijdragen van personen in dienstbetrekking en van zelfstandige personen voor dezelfde uitkeeringen als regel hetzelfde gedeelte van hun respectievelijke verdiensten zullen uitmaken.

Van de *werkgevers* wordt verwacht, dat zij, in het bijzonder door in de verzekering van hen, die lage loonen verdienen, bij te dragen, niet minder dan de helft van de totale kosten van de uitkeeringen van personen, die in dienstbetrekking zijn, zullen dragen, met uitzondering van de vergoedingen voor bedrijfsletsel. Er is een practische grond om de uitkeeringen voor het bedrijfsletsel geheel ten laste van den werkgever te brengen. De prikkel tot het aanbrengen van beveiligingen kan

worden gestimuleerd door de premie hooger of lager te stellen, al naargelang meer of minder letsel optreedt.

Overigens wordt aanbevolen de bijdragen van de verzekerden en de werkgevers zoo stabiel mogelijk te houden en daarvoor, indien noodig, een stabilisatiefonds in te stellen. Dit voorstel houdt verband met een suggestie om de bijdragen der verzekering, in het bijzonder die voor de werkloosheidsverzekering, van tijd tot tijd te doen wisselen al naargelang de economische barometer zulks aangeeft, derhalve een verlaging der bijdragen wanneer de werkgelegenheid slecht en een verhooging wanneer de werkgelegenheid goed is. De Aanbeveling heeft tegen dit systeem bezwaar, omdat de werkgevers hun productieprogramma's zooveel mogelijk op vastgestelde kosten moeten kunnen bepalen. Het hanteeren der belasting, vooral der inkomstenbelasting, wordt een beter middel geacht om het economische leven te reguleeren.

Tenslotte wordt ook de taak van de *gemeenschap* bij de betaling der kosten aangegeven. Ten laste der gemeenschap zouden moeten worden gebracht:

a) het tekort, dat ontstaat door personen op meergevorderden leeftijd in de verzekering te brengen;

b) de mogelijke verplichting, die ontstaat door de garantie van het betalen van gronduitkeeringen bij arbeidsongeschiktheid, ouderdom en aan nabestaanden en voorts de betaling van een doelmatige moederschapsuitkeering;

c) de verplichting, die ontstaat door de voortgezette betaling van werkloosheidsuitkeering, ook wanneer de werkloosheid op een buitensporig hoog peil blijft;

d) bijdragen aan de verzekering van zelfstandige personen met kleine middelen.

5. Administratie

De administratie der sociale verzekering moet worden vereenigd of gecoördineerd in een algemeen systeem van diensten ten behoeve der sociale zekerheid. Zij, die aan de verzekering bijdragen, moeten, door middel van hun organisaties, zijn vertegenwoordigd in de lichamen, welke de administratieve praktijk bepalen of daarover adviseeren en wetgevende maatregelen of regelingen voorstellen.

Ook deze algemeene Aanbeveling wordt weder nader uitgewerkt. Er wordt de aandacht op gevestigd, dat de sociale verzekering moet worden uitgevoerd onder leiding van één

enkele autoriteit. Deze autoriteit moet verbonden zijn met de autoriteiten, die de sociale verzorging, de medische diensten en arbeidsbeurzen administreeren, in een lichaam tot coördinatie van gemeenschappelijke aangelegenheden, gelijk het bewijs van onmogelijkheid te werken of om werk te verkrijgen.

Dat neemt niet weg, dat de mogelijkheid moet bestaan, dat voor bepaalde groepen zooals mijnwerkers, zeelieden, overheidspersoneel e.d. afzonderlijke verzekeringsschema's moeten kunnen werken, die, gedwongen of vrijwillig, aanvullende, maar geen alternatieve, uitkeeringen voor die groepen inhouden.

Het wordt gewenscht geacht bij de uitvoering der verzekering zooveel mogelijk van de medewerking der belanghebbende groepen te profiteeren. Vandaar dat een centrale raad van advies en regionale raden worden gesuggereerd. In die raden zullen zitting nemen vertegenwoordigers van lichamen als vakvereenigingen, werkgeversvereenigingen, kamers van koophandel, landbouworganisaties, vrouwenvereenigingen en bonden tot bescherming van kinderen. De taak der raden zal zijn om aanbevelingen te doen voor wijziging van de wet of de toegepaste administratieve methoden en in het algemeen om contact te leggen tusschen de administratie der sociale verzekering eenerzijds en de groepen van hen, die bijdragen betalen en uitkeeringen ontvangen anderzijds.

Ook de rechten der verzekerden worden nader geregeld. Zij, die meenen een aanspraak te hebben, ontvangen een recht van beroep, in geval van verschil van meening met de administratieve autoriteit over vragen als het recht op uitkeering en het bedrag daarvan. Een dergelijk beroep zal bij voorkeur bij speciale rechtbanken moeten worden gebracht. In die rechtbanken zullen zitting moeten hebben scheidsrechters, die deskundig zijn in de sociale verzekeringswetgeving, bijgestaan door bijzitters uit de groepen der belanghebbenden. Ook de werkgevers hebben een recht van beroep wanneer een geschil ontstaat b.v. over de bijdrage te betalen voor arbeiders bij hen in dienstbetrekking.

Uniformiteit van uitleg der bepalingen door de rechtbanken zou moeten worden verzekerd door het instellen van een college van hooger beroep.

B. Sociale Verzorging

Naast de Sociale Verzekering heeft de Sociale Verzorging een taak in die gevallen, waarin de Sociale Verzekering niet of niet voldoende voorziet.

1. Onderhoud van kinderen

De Aanbeveling behandelt onder dit hoofd ook het onderhoud van kinderen. De vraag, of dit onderwerp hier wel thuis behoort, laten wij thans rusten. Als regel wordt vooropgesteld, dat de maatschappij normaliter behoort samen te werken met de ouders door algemeene maatregelen van verzorging, die ten doel hebben het welzijn van, van hun ouders afhankelijke, kinderen te verzekeren. Die maatregelen kunnen zijn bijdragen uit de openbare kas in geld of in natura. Er wordt mede beoogd gezonde voeding van de kinderen, hulp in het onderhoud van groote gezinnen en aanvulling van de voorziening, die voor de kinderen door middel van de sociale verzekering is getroffen.

Wanneer het doel is een goede voeding, dan behooren de bijdragen den vorm aan te nemen van een vrije of goedkoope voeding en schoolmaaltijden, voorts goedkoope woningen voor kinderrijke gezinnen. Is het doel hulp in het onderhoud van groote gezinnen en aanvulling van de voorziening, bestaande in bijdragen in natura en door de sociale verzekering, dan behooren de bijdragen den vorm van kindertoelagen aan te nemen. Die kindertoelagen moeten worden uitgekeerd, onverschillig het inkomen der ouders, naar een vastgestelde schaal, die een belangrijke bijdrage in de kosten van het onderhoud van een kind beteekent, voor de hoogere onkosten van andere kinderen meer geeft, en als een minimum wordt toegekend voor alle kinderen, voor welke geen voorziening is getroffen door middel der sociale verzekering.

De kindertoelagen worden bij dezen opzet betaald door den Staat uit de belastingen en niet door de werkgevers alleen of door de werkgevers èn den Staat. Als argumenten daarvoor worden aangevoerd, dat de kinderbijslagen noodig zijn voor de welvaart der maatschappij in haar geheel; dat zij de loonen kunnen drukken, indien de kosten ten laste der werkgevers worden gebracht; dat zij niet moeten worden beperkt tot loontrekkende gezinnen, maar uitgebreid tot alle gezinnen; en dat zij behooren te worden betaald onverschillig of de ouder werk heeft of niet.

2. Onderhoud van behoeftige invaliden, bejaarde personen en weduwen

Invaliden, bejaarden en weduwen, die geen verzekeringsuitkeering ontvangen doordat zij of hun echtgenooten niet

verplicht verzekerd waren en wier inkomen een vastgesteld niveau niet overschreidt, behooren aanspraak te kunnen maken op bijzondere onderhoudstoelagen van een bepaald bedrag. De toelagen moeten ook op den langen duur voldoende zijn voor een volledig onderhoud; zij moeten wisselen met den loop van de kosten van het levensonderhoud en kunnen wisselen tusschen stedelijke en landelijke districten.

3. Algemeene Verzorging

De mogelijkheid bestaat, dat iemand, die onder de verzekering valt, niet aan de voorwaarden inzake het betalen der bijdragen heeft voldaan; of wel dat hem een gebeurlijkheid overkomt, waarin de sociale verzekering niet voorziet; of dat hij wel een uitkeering ontvangt, maar eene, die in de bijzondere omstandigheden van het geval, waarin hij verkeert, niet voldoende is. In al dergelijke gevallen zullen passende toelagen worden gegeven (in geld of in natura) aan hen, voor wie dat noodig is en die niet in aanmerking komen om voor verbetering in een inrichting te worden opgenomen. In het laatste geval is gedacht aan personen, die door onmatigheid of voortdurend wangedrag geen werk kunnen vinden.

INHOUDSOPGAVE

I. **Inleiding.**
   a) Ontstaan en werkwijze der Commissie;
   b) Begripsbepaling.

II. **Sociale Zekerheid als Doelstelling.**

III. **De in Nederland bestaande Verhoudingen.**
   a) Toestand vóór 10 Mei 1940;
   b) Maatregelen gedurende de Bezetting.

IV. **Jongste Ontwikkeling der Denkbeelden in het Buitenland.**
   a) Groot-Brittannië.
      1) Het Beveridge Rapport;
      2) De Voorstellen der Britsche Regeering.
   b) De Vereenigde Staten van Amerika.
      1) De sociale verhoudingen in de Vereenigde Staten;
      2) Voorstellen National Resources Planning Board;
      3) Wagner Bill.
   c) Canada.
   d) Nieuw Zeeland.
   e) Australië.
   f) De Unie van Zuid-Afrika.
   g) De Sovjet Unie.
   h) Aanbeveling aangenomen door de 26ste Zitting der Internationale Arbeidsconferentie 1944.

EERSTE HOOFDSTUK

INLEIDING

a) Ontstaan en werkwijze der Commissie

BIBLIOTHEEK van het
Ministerie der Financiën
029
39-1

Bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943 werd een Commissie ingesteld, welke tot taak zou hebben: Een orienteerend overzicht samen te stellen, zooveel mogelijk begeleid van conclusies, betreffende de grondslagen en hoofdtrekken van de sociale verzekering in Nederland en omtrent de richtlijnen voor de toekomstige ontwikkeling dezer verzekering en de daarmede verband houdende sociale voorzieningen, inbegrepen de genees- en heelkundige zorg; een en ander met inachtneming van de tegenwoordige inzichten omtrent de noodzakelijkheid van het vergrooten van de zekerheid van bestaan en met verwerking van de gegevens omtrent de jongste ontwikkeling van het vraagstuk in de geallieerde landen, in het bijzonder Groot-Brittannië.

Tot Voorzitter, tevens lid der Commissie werd benoemd:
Mr. Dr. A. A. van Rhijn;

tot leden de heeren:

Dr. J. A. F. van den Belt, N. A. de Gaay Fortman, Mr. H. A. Keuls, Mr. J. G. Kist, J. H. Oldenbroek, Phs. van Ommeren, Dr. J. L. Polak, M. Sluyser, Ir. B. Springer, Prof. Dr. J. A. Veraart;

tot secretaresse, tevens lid der Commissie: Mevr. Mr. N. C. Clegg-Bruinwold Riedel.

In de eerste vergadering van de Commissie op 7 April 1943 installeerde de Minister de Commissie met een rede van den volgenden inhoud:

"Mevrouw, Mijne Heeren,

Het moge mij vergund zijn, alvorens over te gaan tot de installatie van Uwe Commissie, eenige inleidende opmerkingen te maken.

Er is wel een schrille tegenstelling tusschen het doel, dat ons hier tezamen brengt, namelijk het onderzoek van de mogelijkheden, en daarmede uiteindelijk het bevorderen van een grootere bestaanszekerheid in een bevrijd Nederland en den rampspoed en de onzekerheid ten opzichte van persoonlijke

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK UTRECHT
3733 9615

verzekeringsbank, doch bij particuliere bedrijfsvereenigingen, resp. de vereeniging "Zee-Risico", zijn aangesloten.

Met de geldelijke uitkeeringen en de kosten van geneeskundige behandeling onder de ongevallenverzekering was jaarlijks rond 15 millioen gld. gemoeid, en de *totale lasten*, welke hieruit voor het bedrijfsleven voortvloeiden, werden geschat op 1 per cent van het verzekerd loonbedrag. [1])

Tenslotte nog een enkel woord over de *vrijwillige ongevallenverzekering voor werkgevers*. De *werkgevers* konden zich *vrijwillig* tegen de gevolgen van een ongeval verzekeren onder de Ongevallenwet, en onder de Land- en Tuinbouwongevallenwet, indien zij geen lid waren eener bedrijfsvereeniging in den zin dier wet.

3. De invaliditeits-, ouderdoms- en weduwen- en weezenverzekering

Verzekerden hadden bij het bereiken van den 65-jarigen leeftijd, of wanneer zij tengevolge van invaliditeit gedurende langer dan 6 maanden buiten staat waren een derde van hun normale loon te verdienen, recht op een *rente*. Het bedrag dier rente varieerde al naar gelang van den duur der verzekering en het totaal, dat aan premie was betaald. Om invaliditeitsrente te kunnen verkrijgen, moesten minstens 150 wekelijksche bijdragen zijn gestort; aan het toekennen van ouderdomsrente was deze voorwaarde niet verbonden. In sommige ziektegevallen, waarin blijvende invaliditeit kan worden voorkomen door geneeskundige behandeling en verpleging, kon zoodanige behandeling worden verstrekt, doch de verzekerde kon hierop geen recht doen gelden.

Bij overlijden van den verzekerde ontving zijn weduwe, zoo zij 60 jaar of ouder, dan wel blijvend invalide was, eveneens een rente, welke ongeveer gelijk stond met de uitkeering, die verzekerde bij zijn leven zou hebben genoten. Zijn kinderen beneden de 14 jaar hadden gezamenlijk recht op een weezenrente ten gelijken bedrage als de weduwerente.

De *premie* werd betaald door de werkgevers en varieerde van 0.25 tot 0.60 gld. per week, al naar gelang van de loonklasse, waartoe de verzekerde behoorde. Voor het indeelen bij een

[1]) Cijfers, evenals die betreffende de andere verzekeringen, ontleend aan "Nederland's Wil en Werk", W. de Haan N.V., Utrecht, Hoofdstuk XXVI, Voorzorg voor ziekte, ongeval en ouderdom. Blz. 143. De cijfers hebben betrekking op het jaar 1938.

bepaalde loonklasse werd niet alleen het loon in aanmerking genomen, doch ook de leeftijd en het geslacht van den verzekerde.

De *uitvoering* van de invaliditeits- en ouderdomsverzekering geschiedde als die der industrieele ongevallenverzekering, n.l. door de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid.

Het *aantal* verzekerden beliep meer dan 3½ millioen, en in totaal werd aan *renten* rond 35 millioen gld. per jaar uitbetaald, terwijl de *kosten* van opneming van arbeiders, die invalide dreigden te worden, in sanatoria en ziekenhuizen 1½ millioen gld. bedroegen.

De gemiddelde *lasten*, die uit dezen hoofde op het bedrijfsleven kwamen te rusten, werden geraamd op 2½ per cent van het verzekerd loon. Daarnaast droeg de Staat, naar wij reeds hebben gemeld, de lasten voortvloeiende uit de toelating tot de verzekering — hetzij kosteloos, hetzij op gunstiger voorwaarden — van een aantal personen, die op het tijdstip van invoering der verzekering den toelatingsleeftijd reeds meer of minder ver hadden overschreden. Daarnaast werd onder de vrijwillige ouderdomsverzekering, eveneens met behulp van Rijkssubsidie, een aantal geheel of gedeeltelijk kostelooze pensioenen verstrekt aan personen, die niet in loondienst waren en dus buiten de verplichte verzekering vielen, doch wier maatschappelijke positie gelijkstond met die der verplichtverzekerden.

Na de samensmelting in 1936 van het verplichte pensioenfonds met dat der vrijwillige ouderdomsverzekering, is de volgende eigenaardige figuur ontstaan: alle ouderdoms- of invaliditeitspensioenen, ongeacht of zij uit verplichte, dan wel uit vrijwillige verzekering voortvloeiden, werden bestreden uit een fonds, dat Rijkssubsidie genoot. Intusschen achtte de Staatscommissie-Verrijn Stuart, die in 1939 een onderzoek instelde naar de financiering der invaliditeits- en ouderdomsverzekering, dezen toestand ongewenscht en adviseerde, de door premiën gedekte verplichte pensioenverzekering in een apart fonds te beheeren, geheel gescheiden van de overige, geheel of gedeeltelijk kostelooze pensioenen, die meer het karakter van gemeenschapszorg dragen en als zoodanig dienen te worden geadministreerd. Dit beteekent dus in zekeren zin een terugkeer naar het actuarische principe in de sociale verzekering.

Tenslotte nog een enkel woord over de *vrijwillige ouderdomsverzekering*. Onder de Ouderdomswet 1919, regelende de vrijwillige ouderdomsverzekering, waren rond honderd duizend

verplicht verzekerd waren en wier inkomen een vastgesteld niveau niet overschreidt, behooren aanspraak te kunnen maken op bijzondere onderhoudstoelagen van een bepaald bedrag. De toelagen moeten ook op den langen duur voldoende zijn voor een volledig onderhoud; zij moeten wisselen met den loop van de kosten van het levensonderhoud en kunnen wisselen tusschen stedelijke en landelijke districten.

3. Algemeene Verzorging

De mogelijkheid bestaat, dat iemand, die onder de verzekering valt, niet aan de voorwaarden inzake het betalen der bijdragen heeft voldaan; of wel dat hem een gebeurlijkheid overkomt, waarin de sociale verzekering niet voorziet; of dat hij wel een uitkeering ontvangt, maar eene, die in de bijzondere omstandigheden van het geval, waarin hij verkeert, niet voldoende is. In al dergelijke gevallen zullen passende toelagen worden gegeven (in geld of in natura) aan hen, voor wie dat noodig is en die niet in aanmerking komen om voor verbetering in een inrichting te worden opgenomen. In het laatste geval is gedacht aan personen, die door onmatigheid of voortdurend wangedrag geen werk kunnen vinden.

INHOUDSOPGAVE

I. **Inleiding.**
- *a)* Ontstaan en werkwijze der Commissie;
- *b)* Begripsbepaling.

II. **Sociale Zekerheid als Doelstelling.**

III. **De in Nederland bestaande Verhoudingen.**
- *a)* Toestand vóór 10 Mei 1940;
- *b)* Maatregelen gedurende de Bezetting.

IV. **Jongste Ontwikkeling der Denkbeelden in het Buitenland.**
- *a)* Groot-Brittannië.
  - 1) Het Beveridge Rapport;
  - 2) De Voorstellen der Britsche Regeering.
- *b)* De Vereenigde Staten van Amerika.
  - 1) De sociale verhoudingen in de Vereenigde Staten;
  - 2) Voorstellen National Resources Planning Board;
  - 3) Wagner Bill.
- *c)* Canada.
- *d)* Nieuw Zeeland.
- *e)* Australië.
- *f)* De Unie van Zuid-Afrika.
- *g)* De Sovjet Unie.
- *h)* Aanbeveling aangenomen door de 26ste Zitting der Internationale Arbeidsconferentie 1944.

stelsel. Ik spreek er mij thans niet over uit. Het zal de gezette aandacht vragen van Uwe Commissie.

In de vierde plaats: het ligt voor de hand, dat, uitgaande van de aangeduide algemeene doelstelling, in het bijzonder *de ouderdoms- en invaliditeitsverzekering, de ziekteverzekering, de kinderbijslagregeling en de organisatie van de geneeskundige zorg op een geheel andere dan de in Nederland aanvaarde basis*, zullen moeten worden opgetrokken.

En, last, but not least: *de financieele consequenties* van een allround voorziening zullen geheel anders zijn dan van het bestaande stelsel van sociale verzekering. Die financieele consequenties moeten worden overzien. Daarbij komt de vraag aan de orde, hoe bij een afgerond geheel van voorzieningen, de verdeeling der kosten moet zijn tusschen de verzekerden, de werkgevers en den Staat. Ook zal in dat verband naar voren komen de kwestie van de prioriteit, welke zou moeten worden betracht, wanneer de algeheele reorganisatie in etappes zou worden voltrokken.

Wij zeiden reeds, dat deze opsomming niet volledig is.

De feitelijke herziening der sociale verzekering in Nederland zal uiteraard eerst ter hand kunnen worden genomen na de bevrijding, in Nederland zelf, en op het voetspoor van het herstel van normale verhoudingen. Wij maken ten deze echter een voorbehoud ten aanzien der werkloosheidsverzekering, omdat de omstandigheden er toe kunnen dwingen op dit gebied dadelijk ingrijpende maatregelen te nemen. De bestaande werkloosheidsverzekering is namelijk, door de oplossing der vakvereenigingen in het nationaal-socialistische arbeidsfront, geheel ontwricht en gedenatureerd en uitstel van reorganisatie dier verzekering na de bevrijding zou er toe kunnen leiden, dat de duizenden arbeiders, die de vakvereenigingen hebben verlaten, omdat zij niets te doen wilden hebben met het Arbeidsfront, verstoken zouden blijven van de voordeelen der werkloosheidsverzekering. Doch afgezien daarvan: het nieuwe nationale stelsel van sociale verzekering en voorzorg kan en mag slechts het product zijn van den wil der natie.

Daarom is de opdracht der Commissie ook beperkt tot de samenstelling van een orienteerend overzicht, zooveel mogelijk begeleid van conclusies. De Regeering acht het echter haar duren plicht om naar vermogen te bevorderen dat, nu zich op dit uitgebreide terrein zulk een diepgaande verandering van inzichten voltrekt, in een hersteld Nederland de herziening der sociale verzekering zoo spoedig mogelijk en met grondige

kennis van zaken zal kunnen worden ter hand genomen. Zij wenscht te doen ter voorbereiding wat mogelijk is en daarbij ten volle gebruik te maken van hetgeen de geallieerde landen dienaangaande aan leering en ervaring bieden. Ook in het gestelde kader blijft de taak der Commissie veelomvattend en moeilijk, namelijk:

> een orienteerend overzicht samen te stellen, zooveel mogelijk begeleid van conclusies, betreffende de grondslagen en hoofdtrekken van de sociale verzekering in Nederland en omtrent de richtlijnen voor de toekomstige ontwikkeling dezer verzekering en de daarmede verband houdende sociale voorzieningen, inbegrepen de geneesen heelkundige zorg; een en ander met inachtneming van de tegenwoordige inzichten omtrent de noodzakelijkheid van het vergrooten van de zekerheid van bestaan en met verwerking van de gegevens omtrent de jongste ontwikkeling van het vraagstuk in de geallieerde landen, in het bijzonder Groot-Brittannië.

Ik spreek mijn groote voldoening uit dat U, Mijnheer van Rhijn, dadelijk zoo ten volle bereid werd gevonden het voorzitterschap van deze Commissie op U te nemen. Een zware doch eervolle taak heeft U daarmede aanvaard. Zij is bij U in goede handen; daarvoor staat de kennis van Uwe persoonlijkheid ons borg.

Ik dank U, heeren, voor de gulle wijze, waarop U, zonder uitzondering, dadelijk mijn uitnoodiging om zitting te nemen in de Commissie heeft aangenomen. Er is door Uw aller toetreding veel kennis, inzicht en sociale ervaring in deze Commissie vergaard. Ik houd mij bij voorbaat overtuigd, dat het resultaat van Uw gemeenschappelijken arbeid en toewijding later, wanneer eenmaal weer gelukkiger dagen voor ons vaderland zullen zijn aangebroken, als van fundamenteele waarde voor de ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland zal worden beschouwd.

Het deed mij groot genoegen, dat Mevrouw Mr. N. C. Clegg-Bruinwold Riedel bereid was het secretariaat der Commissie op zich te nemen. Ik heb haar bekwaamheid en werkkracht leeren waardeeren. Zij gevoelt zich wellicht wat eenzaam onder al deze heeren, doch ik houd mij overtuigd, dat zij geen misverstand zal laten opkomen omtrent de beteekenis der vrouw in het moderne sociale leven.

Ik moge er tenslotte op wijzen, dat de Ministerieele Beschik-

Trefwoordenregister

A

Aanbeveling (I.A.C. 1944), **112–126**; 102
Administratie / uitvoeringsorganisatie, 30, 33, 57, 80, 92, 95–96, 105, 122–124
Approved Societies, 58, 69–70
Arbeidsbemiddeling, 14, 80, 117–118, 124
Arbeidsverzekering, 6
Armenwet 1912, 16, 32
Armenzorg, 32–33, 41
Atlantic Charter, 5, 17
Australië, **97–101**; 102

B

Bedrijfsvereenigingen, 28, 31
Bedrijfsziekten, 116
Begrafenisgeld, 52, 58–59, 65, 101, 104, 111, 116
Behoeftigheidsonderzoek (means test), 15, 79, 97
Bestaanszekerheid, 3–5, 77, 108
Beveridge, Sir William, 6–7, 9–10, 13, 17–18, 43–47, 49, 54, 56–58, 60–70, 78–81, 92, 97, 102, 106, 110
Beveridge-rapport (Social Insurance and Allied Services), 6–7, 9–10, 13, 18, 43–44, 51, 54, 56, 60–61, 63–68, 70, 78, 92, 97, 110
Bezetting, maatregelen gedurende de, 5–6, 32–33, 35
Burns, Eveline M., 74, 82

C

Canada, **83–86**; 19, 87
Churchill, Winston, 17–18, 45
Civilian Conservation Corps (C.C.C.), 75
Commissie van Advies, 32
Congres (V.S.), 6, 76, 80, 82

D

Denemarken, 14, 89
Drie grondzuilen van het Plan, 48–50
Duitschland, 14

F

Federale bestuur / Federale regeering, 74, 76, 81, 84, 98, 100–101
Financiering, 11, 29, 34, 42, 50, 59–61, 66–67, 93–94, 101–102
Freedom from want, 6, 17

G

Gehuwde werkende vrouw, 55, 66
Gemeenten, 32–33, 45, 103–104
Geneeskundige verzorging, 13, 28, 34, 57, 67, 78, 91–92, 94–95, 99, 101–102, 105, 109
Gezinstoelagen / kindertoelagen, 46, 48, 53, 57, 59, 64, 67–69, 85, 89–91, 93, 99–100, 103–104, 107, 111, 114, 120, 125
Groot-Brittannië, **43–70**; 3, 6, 8, 18, 78–79, 83, 87–88, 91, 104

H

Heagerty-rapport, 84, 86
Herscholing / vakopleiding, 14, 51–52, 64, 85
Huisvrouwen, 52–53, 56, 66

I

Indeeling der bevolking in zes groepen, 51–52
Industrial Assurance Board, 59, 65
Inkomensgrens, 34, 90–91
Internationaal Arbeidsbureau (I.A.B. / I.L.O.), 14–16, 95–97, 99, 107–108
Internationale Arbeidsconferentie (26e zitting, 1944), 4, 112, 115
Invaliditeitsverzekering, 5, 10, 28, 30, 34, 40, 42, 84–85

K

Kinderbijslagverzekering, 5–6, 11, 31, 33–35, 41–42, 46, 125
Kosten van levensonderhoud, 51, 54–55, 62–63, 68–69, 100, 126

L

Lagerhuis / House of Commons, 62, 68–70
Liefdadigheid, 14–15, 32–33, 79, 89

M

Marsh-rapport, 84–86
Mijnwerkers, 91, 97, 110, 124
Minimum-levensonderhoud, 5–6, 32, 35, 47, 51, 54–55, 62–63, 68–69, 77, 100, 126
Minister van Sociale Zaken, 3, 8, 10, 31–32
Moederschapsuitkeering, 54, 65, 85, 101, 103, 113, 116, 118, 120–123

N

National Resources Planning Board (N.R.P.B.), 6, 74, 76, 78–80, 83
National Youth Administration (N.Y.A.), 69, 75, 88
New Deal, 71, 74, 83
Nieuw-Zeeland, **87–96**; 12, 17, 45, 97–100, 102, 104, 106–108

O

Ongevallenverzekering, 5, 15, 28–31, 34, 42, 45, 66–67, 75, 85, 99, 103
Ouderdomsverzekering / -pensioen, 12, 28–30, 34, 40–41, 52–55, 59–60, 63, 65, 67–68, 75, 85, 87, 89–90, 94, 107, 110, 114
Overheidspersoneel, 124

P

Philadelphia, 112
Pillars of Security, 18, 47–48, 51
Premie / bijdragen, 10, 15, 28, 40, 56–57, 59, 105, 108, 117–126

R

Raden van Arbeid, 29, 31
Rehabilitatie, 12–13, 48–49, 51–52, 57, 59, 110
Rijksverzekeringsbank, 29
*Roosevelt, President, 6, 17, 76, 78

S

Social Security Act (V.S.), 12, 17, 74–76, 80–81, 83, 87, 90–95, 98, 100, 106
Sociale verzekering, 3–7, 9–10, 12, 14–15, 18, 29, 34–35, 41–42, 44, 48–49, 51, 57–58, 60, 62–64, 67, 70, 75–77, 79–81, 84–86, 88, 92, 106–109, 112–113, 117–118, 121, 123–126
Sociale verzorging, 14–16, 63, 79, 107–108, 119, 124
Sociale zekerheid, 9, 11–14, 17–19, 48, 50, 61, 70–71, 74, 80, 82–84, 86–87, 89, 98, 100, 102, 104–107, 112, 123
Sociale Zekerheidscommissie (Zuid-Afrika), 102, 104–105
Sovjet-Unie, **106–111**; 88, 112
Staatsbijdrage / Rijkssubsidie, 29, 60, 66–67
Staatscommissie (Nederland), 6–7, 29, 34, 74
Standaarduitkeering, 45, 54–56, 66, 91, 93, 104, 119
Steunregelingen, 32, 40–41, 57, 76

U

Uitkeeringen, hoogte der, 54, 93, 100, 104
Unemployment Fund, 50, 90, 93

V

Vakvereenigingen, 5, 31, 45, 58, 72, 83, 109, 111, 124
Vereenigde Staten van Amerika, **70–82**; 6, 12, 17, 83–84, 86
Vijf booze reuzen, 18

W

Wachttijd, 111
Weduwen- en weezenverzekering, 28, 67, 85, 89–91, 99–100
Werkgelegenheid, handhaving van, 4, 14, 48, 50, 76, 85, 100, 123
Werkloosheid, 4–5, 8, 12, 19, 31–32, 35, 40–42, 44–45, 47–48, 50–55, 61, 63–64, 67, 74–77, 79–80, 83–85, 87, 89–91, 93–94, 99, 101, 103–104, 111, 115, 121, 123
Werkloosheidsverzekering, 5, 31–32, 35, 40–42, 44–45, 50, 64, 75–77, 80, 84–85, 104, 111, 123
Wetsontwerp-Wagner (Wagner Bill), 80–83
White Paper (Social Insurance), 63–67, 106
Works Progress Administration (W.P.A.), 75

Z

Zeelieden / Zee-Risico, 5, 12, 28, 124
Zelfstandigen, 9, 34, 81, 107, 117–119, 122–123
Ziekenfondsen, 33–35
Ziekteverzekering, 5, 10, 30–31, 33–34, 41, 58, 65, 69
Zuid-Afrikaansche Unie, **102–105**; 106