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 II

Algemeene richtlijnen voor de toekomstige
ontwikkeling der sociale verzekering
in Nederland

RIJKSUITGEVERIJ
DIENST VAN DE
NEDERLANDSCHE
STAATSCOURANT

1·9·4·5

'S-GRAVENHAGE – ALGEMEENE LANDSDRUKKERIJ

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 II

Algemeene richtlijnen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland



JE MAINTIENDRAI

RIJKSUITGEVERIJ
DIENST VAN DE
NEDERLANDSCHE
STAATSCOURANT

1 · 9 · 4 · 5

'S-GRAVENHAGE - ALGEMEENE LANDSDRUKKERIJ

SOCIALE ZEKERHEID — RAPPORT — DEEL II

UBU
ADD
1576
29
9 - 2

361.70 / '45 K 983

SOCIALE ZEKERHEID

Rapport van de Commissie-Van Rhijn — Deel II (1945)[1]

Inhoudsopgave

Voorwoord bij Deel II 1

Vijfde hoofdstuk — Algemeene vraagpunten 3
a) Rechtsgrond 3
b) Verzekering of verzorging 11
c) Premiebetaling of belasting 14
1. Standpunt ingenomen in verschillende landen 15
2. Argumenten vóór: alleen belasting 17
3. Argumenten vóór: ook premiebetaling 19
d) Voor wie de verzekering geldt 21
e) Contributies 26
1. Uniforme of gevarieerde premie 27
2. Het bijdragen van werkgevers, verzekerden en Overheid 28
3. Het vraagstuk der afwenteling 31
f) Uitkeeringen 42
1. De verschillende soorten uitkeering 42
2. Wie voor de verschillende uitkeeringen in aanmerking komen 48
3. Het bedrag der uitkeeringen 49
4. Uniforme of gevarieerde uitkeering 51
5. Voorafgaande premiebetaling 52
6. Wachttijd en duur der uitkeering 53
g) Administratieve uitvoering 55
1. Algemeen 55
2. Historisch overzicht 1901–1929 56
3. Historisch overzicht 1929–1940 61
4. Conclusies 65
5. Organisatievorm van de toekomst 67
Overheidsorganen of particuliere organen 67
Centralisatie of decentralisatie 68
Territoriale of bedrijfsgewijze indeeling 70
Samenvatting 70
h) Particuliere risicodragers 72
i) Vrijwillige verzekering 78
j) Ondersteuning 81

Zesde hoofdstuk — Bijzondere vraagpunten 84
a) De ouderdomsverzekering 84
1. Het z.g. retirement-pension 84
b) De ongevallenverzekering 89
c) De ziekteverzekering 98
1. Tijdsduur der uitkeering 98
2. Positie der zelfstandigen 101
d) De werkloosheidsverzekering 102
1. Wie voor de verzekering in aanmerking behooren te komen 102
2. Tijdsduur der uitkeeringen 103

Zevende hoofdstuk — Minimumloon en kindertoelagen 107
a) Minimumloon 107
1. Sociale zekerheid en minimumloon 107
2. Beoordeeling beginsel der minimumloonen 107
3. Practische moeilijkheden 108
4. Het vaststellen der minimumloonen 109
b) Kindertoelagen 111
1. Minimumloon en kinderbijslag 111
2. Beoordeeling van het beginsel van de kindertoelage 112
3. Aan wie een kindertoelage moet worden toegekend 113
4. Het bedrag van de kindertoelage 114
5. De financiering van de kindertoelagen 120

Achtste hoofdstuk — Financiën 122
1. Inleiding 122
2. De positie in Engeland 123
Economische beschouwingen (het productieapparaat; de arbeid) 124
Financieele beschouwingen (de staatsschuld; de begrooting) 127
3. De positie in Nederland 129
Urgentie 129
Nieuwe uitgaven 129
De massa-werkloosheid 131

Negende hoofdstuk — Samenvatting van de voorstellen der Commissie 137
1. Algemeen 137
2. Rechtsgrond 138

[1] Deze inhoudsopgave is toegevoegd aan het boek door de verzorger.

3. Verzekering of verzorging 139
4. Voor wie de verzekering geldt 139
5. Contributies 141
6. Aard der voorzieningen 141
7. Voorafgaande premiebetaling en wachttijd 145
8. Bedrag der uitkeeringen; minimum-loon en kindertoelagen 145
9. Administratie 148
10. Financiering 149

De oorspronkelijke inhoudsopgave staat in de uitgave op blz. 152; de tekst van het rapport eindigt op blz. 151.

VOORWOORD BIJ DEEL II

Het eerste deel van het Rapport der Commissie gaf in hoofdzaak een overzicht van de belangrijke ontwikkeling der sociale verzekering en daarmede verwante sociale voorzieningen gedurende de oorlogsjaren in verschillende geallieerde landen. Doel daarvan was na te gaan, welke conclusies hieruit zouden kunnen worden getrokken voor een herziening der sociale verzekering in Nederland.

In het tweede deel van het Rapport, dat thans wordt uitgebracht, wordt gepoogd, o.a. op grond van de bevindingen in Deel I, eenige algemeene richtlijnen voor een zoodanige herziening vast te stellen. Intusschen heeft de Commissie gemeend — het werd in Deel I reeds aangeduid — haar taak niet tot de sociale verzekering te moeten beperken. Het streven, dat zich in tal van geallieerde landen openbaarde, was gericht op meer, en wel op sociale zekerheid in ruimen zin. [1]) Dienovereenkomstig worden in dit 2de deel niet alleen Algemeene en Bijzondere Vraagpunten der verzekering en daarmede verwante sociale voorzieningen besproken, maar ook het Minimum-loon en de Kinderbijslag.

In een hoofdstuk Financiering wordt op summiere wijze aandacht gegeven aan de vraag, waarom de doorvoering van plannen tot sociale zekerheid niet op financieele bezwaren behoort af te stuiten. De gegevens, welke na het gereedkomen van dit rapport omtrent de economische positie van Nederland zijn bekend geworden, toonen helaas aan, dat wij zullen staan voor een algeheele desorganisatie van het bedrijfsleven. Ondanks dit feit moet de vervulling van den wensch naar meerdere sociale zekerheid toch een hooge plaats blijven behouden op de lijst der noodige maatschappelijke hervormingen. Want de productie zal alleen dan voldoende snel en hoog kunnen worden opgevoerd, wanneer alle bedrijfsgenooten het gevoel kunnen hebben, dat sociale rechtvaardigheid de grondslag is van het nieuw opgebouwde bedrijfsleven.

De Commissie zou niet gaarne den indruk willen wekken, alsof zij meende, dat haar arbeid in alle opzichten den toets der kritiek kan doorstaan. Zij is zich ervan bewust, dat menig punt niet met die volledigheid is behandeld, welke ook zij zeker gaarne had betracht. Dit is o.a. het gevolg van het feit, dat zij in Londen telkens de beschikking miste over allerlei

[1]) Zie Deel I, hoofdstuk 1*b*, Begripsbepaling.

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK UTRECHT
3733 9623

gegevens, welke voor haar arbeid noodzakelijk waren. Toch heeft zij goede hoop, dat haar rapport nuttige diensten kan bewijzen, wanneer straks ook in Nederland wegen zullen worden gezocht om te komen tot een oplossing van het vraagstuk der sociale zekerheid.

Aanvankelijk was het de bedoeling der Commissie om in dit tweede deel ook een hoofdstuk op te nemen over Medische- en Rehabilitatiediensten. Dit hoofdstuk bleek evenwel zoo uitvoerig te worden, dat daarvan is afgezien. De wenschelijkheid deed zich voor, de bestudeering van de Rehabilitatievraagstukken eveneens aan een afzonderlijke Sub-Commissie op te dragen. De bevindingen dezer Commissie, tezamen met die der reeds eerder ingestelde Medische Sub-Commissie, zullen thans worden verwerkt in het 3de en laatste deel van het onderhavige Rapport. Onnoodig te zeggen, dat daarbij vooral de stem van de medici zal worden gehoord. Dit deel van het rapport verkeert reeds in een ver gevorderd stadium van voorbereiding, zoodat de verschijning niet lang meer op zich zal laten wachten.

Mr. Dr. A. A. VAN RHIJN,
Voorzitter.

Mevr. Mr. N. C. CLEGG-
BRUINWOLD RIEDEL,
Secretaresse.

LONDEN, Mei 1945.

VIJFDE HOOFDSTUK

ALGEMEENE VRAAGPUNTEN

a) Rechtsgrond

De gedachte, dat de gemeenschap tot op zekere hoogte verantwoordelijk is voor het welzijn van haar leden — of althans van een deel hunner — is niet nieuw. De een of andere vorm van gemeenschappelijk gedragen risico wordt op verschillende trappen in de ontwikkelingsgeschiedenis der menschelijke samenleving aangetroffen. Wat Europa betreft herinneren wij slechts aan het gildewezen der Middeleeuwen, terwijl volgens deskundigen het Amerikaansche continent er zich op kan beroemen, dat reeds de oude Inca-beschaving een zekere mate van collectieve zorg voor gebrekkigen en ouden van dagen kende.

Het is zonder meer duidelijk, dat de vorm, waarin deze gedachte tot uitdrukking komt, telkenmale wisselt met de maatschappelijke verhoudingen van den tijd en het rechtsbewustzijn, dat deze verhoudingen weerspiegelt. De speciale gedaante, waarin zij in onze huidige samenleving optreedt, dateert eerst van het einde der negentiende eeuw, toen het eene beschaafde land na het andere overheidsmaatregelen begon te treffen ter bescherming van bepaalde bevolkingsgroepen tegen de materieele gevaren, die hen bedreigden, wanneer zij wegens ouderdom of uit hoofde van andere omstandigheden buiten hun schuld niet langer in staat waren door arbeid in hun levensonderhoud te voorzien. Deze maatregelen bestonden gewoonlijk òf in het van overheidswege opleggen van een verzekeringsplicht, òf in het uitkeeren van premievrije Staatspensioenen ten behoeve van zekere categorieën van economisch zwakkeren, terwijl in de meeste landen beide soorten van overheidszorg in verschillende combinaties worden aangetroffen.

De eerste weg, die van verplichte verzekering, werd veelal ingeslagen door landen met een min of meer gevorderde industrieele ontwikkeling, waar het innen van premies op

minder groote moeilijkheden stuitte dan elders. Overigens schijnen de Staatspensioenregelingen een overgangsperiode te vormen: op een later tijdstip worden zij dikwijls vervangen door een contributiestelsel: Nieuw Zeeland is hiervan een typisch voorbeeld.

Beide soorten van maatregelen onderscheiden zich echter van destijds reeds bestaande regelingen op dit gebied in zooverre, dat zij niet langer berusten op het beginsel van [illegible]d, waarbij de verstrekte uitkeeringen het karakter dragen van een gunst, doch op de erkenning van een *recht* der betrokken groepen op overheidsbescherming.

De schrijnende wantoestanden, die door de industrieele revolutie en haar gevolgen voor de agrarische verhoudingen onder bepaalde deelen van de bevolking waren teweeggebracht, veroorzaakten een kentering in het rechtsbewustzijn der individualistische periode, die aan de invoering dezer maatregelen voorafging, toen het privaatrecht als het alpha en omega van het maatschappelijk leven gold en ieder ingrijpen van den Staat op dit terrein uit den booze werd geacht. Aanvankelijk slechts aarzelend en op grooten tegenstand stuitend, brak de nieuwere zienswijze baan, dat in bepaalde omstandigheden het algemeen belang tusschenkomst van den Staat ter bescherming van maatschappelijk zwakke leden der gemeenschap rechtvaardigde.

In de meer geïndustrialiseerde landen traden de tekortkomingen der bestaande toestanden het duidelijkst aan het licht ten aanzien van de arbeidersbevolking, en met name van hen, die het slachtoffer van een bedrijfsongeval waren geworden. Immers, het eenig verhaal, dat dezen laatsten openstond, was een persoonlijke actie tegen den werkgever, welke actie, afgezien reeds van de kosten en het tijdverlies, die ermede waren gemoeid, slechts kans van slagen had, indien het onomstootelijk vaststond, dat de werkgever aan het ongeval direct schuld droeg. In al die gevallen, waarin het te wijten was aan overmacht of onbekende oorzaken, stond de arbeider machteloos. Publiekrechtelijke regelingen ten aanzien van de verzekering van arbeiders tegen bedrijfsongevallen waren in de meeste dezer landen dan ook de eerste vorm, waarin de sociale verzekering haar intrede deed, in den regel echter spoedig gevolgd door invaliditeits-, ouderdoms- en ziekteverzekeringen. Voorzieningen van Staatswege op het gebied van ziekenverzorging en gezinstoelagen zijn gewoonlijk eerst van lateren datum.

In deze herkomst der sociale verzekering ligt de verklaring besloten van het verschijnsel, dat dit instituut aanvankelijk uitsluitend de arbeidersbevolking, met name de industrie-arbeiders, omvatte. Geleidelijk echter vond, als gevolg van de latere sociale en economische ontwikkeling, een verschuiving in het rechtsbewustzijn plaats, die uitbreiding der verzekering tot steeds wijder kringen wenschelijk en gerechtvaardigd deed schijnen.

Ook in die landen, waar Staatspensionneering het uitgangspunt vormde, werd de behoefte gevoeld, meer en meer categorieën hierin te betrekken en het terrein van Staatsbemoeienis steeds verder uit te breiden. Hiermede gepaard ging een steeds meer geprononceerd streven naar unificatie van de bestaande en de nieuw ingevoerde regelingen en naar vereenvoudiging in de administratie.

Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid, dat thans in twee landen — n.l. in Rusland en in Nieuw Zeeland — een practisch de geheele bevolking omvattend, systematisch en geunificeerd stelsel van sociale voorzieningen in werking is en dat in tal van andere landen soortgelijke sluitende stelsels zich in min of meer vergevorderden staat van voorbereiding bevinden.

Wat nu de ontwikkeling in Nederland betreft, deze stemt in groote lijnen overeen met hetgeen tevoren is opgemerkt met betrekking tot de min of meer geïndustrialiseerde landen. Ook in Nederland immers was de bedrijfsongevallenverzekering voor industrie-arbeiders de eerste materie van dezen aard, die aan de sfeer van het privaatrecht werd onttrokken, terwijl de voorbereiding eener verplichte ouderdoms- en invaliditeitsverzekering — hoewel deze om verschillende redenen eerst veel later tot stand is gekomen — terzelfdertijd ter hand werd genomen. Het is hierbij interessant te zien, hoe de formuleering van den rechtsgrond van de eerstgenoemde kennelijk minder moeilijkheden baarde dan van de laatstgenoemde. Naar aanleiding hiervan immers merkte de toenmalige Minister Roëll tijdens de begrootingsdebatten in de Tweede Kamer, die aan het einde van het jaar 1894 plaatsvonden, namens de Regeering op, dat, terwijl de rechtsgrond van de ongevallenverzekering zijns inziens voortvloeide uit Artikel 1401 B.W., de zaak minder eenvoudig lag met betrekking tot een werklieden-pensioenverzekering.

> "Zocht men den rechtsgrond daarin," zoo zeide hij, "dat de Staat verplicht is te zorgen, dat in het onderhoud

"van den werkman wordt voorzien, als deze op zekeren "leeftijd niet meer arbeiden kan, waarom zou de Staat "dan ook niet verplicht zijn om te zorgen, dat er steeds "arbeid zij, en dat, waar die door omstandigheden, van "den werkman onafhankelijk, er voor hem niet is, "op de eene of andere wijze daarin voor hem wordt "voorzien?" [1])

Het is teekenend voor de verschuiving, die sedertdien in het rechtsbewustzijn heeft plaatsgevonden, dat heden een groeiend aantal gezaghebbende stemmen deze vraag van den Minister zonder aarzelen zou beantwoorden in dezen zin, dat een zoodanige verplichting tot het verschaffen van werkgelegenheid inderdaad geacht moet worden, op den Staat te rusten

Het is overbekend, dat de geschiedenis der sociale verzekering in ons land uitermate onstuimig is geweest Telkens weer heeft dit instituut in het brandpunt van den politieken partijstrijd gestaan, hetgeen zijn ontwikkeling allerminst ten goede is gekomen Nu eens was het de vraag, of verplichte verzekering de voorkeur verdiende boven vrijwillige verzekering onder Staatstoezicht, dan weer bracht de kwestie: verplichte verzekering of Staatspensioen, de gemoederen in beroering Het verschil van meening omtrent den meest gewenschten vorm van uitvoering der sociale verzekering was bij iederen nieuw ontworpen maatregel weer de groote hinderpaal, die de totstandkoming, hoezeer ook geboden door het algemeen belang, verijdelde of eindeloos vertraagde. In den loop van den politieken strijd rondom deze geschilpunten veranderden bovendien de verschillende partijen dikwijls van standpunt.

Het is geen gemakkelijke taak om uit dezen zoo chaotisch aandoenden ontwikkelingsgang eenige algemeene leidraden te ontwarren, die een indicatie kunnen geven van de richting, welke dient te worden ingeslagen bij een toekomstige herziening van de sociale verzekering en de daarmede verband houdende voorzieningen in Nederland. De in ons vaderland opgedane ervaringen toetsende aan die van andere landen, meent de Commissie toch althans drie zoodanige algemeene tendenties duidelijk te kunnen bespeuren. Ook waar zij tot dusverre

[1]) Wittert van Hoogland, "De Parlementaire Geschiedenis van de Sociale Verzekering", Dl. I, blz. 9.

nog niet in de wetgeving konden doordringen, treden zij uit de Parlementaire debatten duidelijk naar voren.

In de eerste plaats een toenemend streven naar uitbreiding der sociale verzekering tot steeds wijder kringen der bevolking, naar omzetting — in de woorden van Treub — van de "arbeidersverzekering" in een "volksverzekering". De vader onzer sociale verzekeringswetgeving, Minister Talma, zag, zooals bekend, den rechtsgrond van de door hem ontworpen wetten in de noodzaak — uit maatschappelijk oogpunt — van een gedeeltelijk publiekrechtelijke regeling van de arbeidsovereenkomst. Immers hij beschouwde de sociale verzekering als een loonregeling, waarbij een deel van het loon werd ingehouden ter dekking van de behoeften van den arbeider ingeval van ziekte, invaliditeit en ouderdom. Teneinde zooveel mogelijk te waarborgen, dat aan het doel, waarvoor deze looninhouding geschiedde, beantwoord werd, diende deze materie, naar het oordeel van den Minister, publiekrechtelijk te worden geregeld.

> "Het is de taak en het recht der Overheid zorg te "dragen, dat niet de verhoudingen, die door haar "beschermd en in stand gehouden worden, voor de "burgerij of een deel daarvan gevolgen hebben, die "het rechtsbesef bij de bevolking ondermijnen en "daardoor het rechtsleven en daarmede haar eigen "bestaan bedreigen. Dat de bestaansonzekerheid van "den arbeider tot de genoemde gevolgen van onze "maatschappelijke verhoudingen behoort, behoefde naar "de meening van den Minister geen betoog. Het is in "strijd met het rechtsbesef, wanneer een arbeider, die "gearbeid heeft zoolang hij kan, op het oogenblik, "dat hij niet meer kan werken, aangewezen is op "onderstand van derden. De zedelijke eisch, dat het "loon den arbeider in staat stelle om te leven met zijn "gezin, moge niet omgezet kunnen worden in een "rechtsbepaling; waar het mogelijk is recht te vormen, "dat de verwezenlijking van den zedelijken eisch "bevordert, behoort dit niet nagelaten te worden, wil "men de juiste verhouding tusschen zedelijkheid en "recht handhaven.
>
> "En het behoeft geen betoog, dat, wil het loon "strekken voor den tijd van ziekte, ook voor den tijd "dat hij, hetzij door ouderdom, hetzij door algemeene

"ongeschiktheid wegens andere oorzaak, niet werken "kan, een opzettelijke regeling noodig is om dit te "verzekeren." [1])

Dat deze beperking tot arbeiders overigens meer op practische dan op principieele gronden berustte, bleek uit zijn antwoord aan hen, die de verzekeringen ook voor andere bevolkingsgroepen opengesteld wilden zien. Immers hij motiveerde toen zijn standpunt aldus, dat hij nooit van oordeel was geweest, dat een verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ziekte, invaliditeit en ouderdom alléén noodig was voor arbeiders, maar wèl, dat alléén voor hen vaststond, dat een wettelijke regeling van hun inkomen, waarbij ook voor ziekte, invaliditeit en ouderdom hun een uitkeering toekwam, noodig *en mogelijk* was. [2])

Sedertdien zijn de stemmen, die op uitbreiding der verzekering tot andere bevolkingsgroepen aandrongen, tot een steeds duidelijker verneembaar koor gegroeid, met het gevolg, dat langzamerhand de eene concessie na de andere aan hen moest worden gedaan. In Deel I, hoofdstuk III (blz. 26), van dit rapport werd reeds het werk van de Staatscommissie Van Bruggen vermeld, welke Commissie opneming van de zgn. "kleine zelfstandigen" in de Ongevallenwetten, de Ziektewet en de Kinderbijslagwet aanbeval.

De tweede algemeene tendentie, die naar het oordeel der Commissie in den ontwikkelingsgang der sociale verzekering in ons land — evenals in vele andere landen — kan worden aangetroffen, is een steeds verder zich verwijderen van het instituut der particuliere, commercieele verzekering, waaruit zij aanvankelijk is ontstaan, in den loop van welk proces zij een steeds meer eigen karakter heeft gekregen. In toenemende mate werd het individueele gezichtspunt der particuliere verzekering verdrongen door een meer collectieve zienswijze; het strikt actuarische verband tusschen premie en uitkeering kon niet zuiver gehandhaafd blijven, en het solidariteitsbeginsel, volgens hetwelk het geoorloofd is, dat de lasten der verzekering meer naar draagkracht dan naar verhouding van het risico worden verdeeld, vond steeds meer ingang. Deze tendentie komt vooral tot uiting in de toelating op gunstiger voorwaarden — zij het ook bij wijze van overgangsmaatregel —

[1]) Wittert van Hoogland, Dl. I, blz. 143, 144.
[2]) Wittert van Hoogland, Dl. I, blz. 184.

in de ouderdomsverzekering van bepaalde leeftijdsgroepen; in de uitbreiding der verzekering tot gezinsleden, en in de kinderbijslagverzekering.

Tenslotte is als derde algemeene strooming te vermelden een gestadige toeneming in het aantal gebeurtenissen, waarvoor het treffen van voorzieningen wenschelijk en noodzakelijk wordt geoordeeld.

Op grond van deze drie overwegingen en van hetgeen in de eerste twee hoofdstukken van dit rapport omtrent het streven naar sociale zekerheid in het algemeen is gezegd, acht de Commissie een zoo spoedig mogelijke herziening onzer bestaande sociale verzekeringswetgeving noodzakelijk, in dien zin, dat zij worde geunificeerd en uitgebreid tot een sluitend stelsel van sociale voorzieningen, hetwelk als organisch onderdeel eener op hetzelfde doel gerichte algemeene economische en financieele politiek, tot strekking heeft [illegible] bevolking sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen. Naar haar meening beantwoorden de bestaande, min of meer willekeurig gegroeide en onvoldoende gecoördineerde regelingen, bij de totstandkoming waarvan de rechtsgrond voornamelijk werd gezocht in de loondienstverhouding, niet langer aan het hedendaagsche rechtsbewustzijn. De gevolgen van de wereldcrisis en met name de schokkende gebeurtenissen van den jongsten tijd hebben maar al te duidelijk getoond, dat het overgroote meerendeel der bevolking in zijn bestaanszekerheid is bedreigd, wanneer niet zoowel op internationaal als op nationaal gebied de handen worden ineengeslagen en alles in het werk wordt gesteld, de economische en sociale krachten te beheerschen in plaats van door haar te worden beheerscht. In steeds wijder kring heeft tevens de overtuiging veld gewonnen, dat dit laatste bij den huidigen stand der voortbrenging en der economische en sociale wetenschap thans ook mogelijk is en dat, gegeven een doelmatig georganiseerde productie en een billijke distributie, een ieder lid der volksgemeenschap een behoorlijk bestaan verzekerd kan worden. Wordt deze mogelijkheid als vaststaand aangenomen, dan volgt daaruit noodzakelijk erkenning van het *recht* van een ieder op zoodanige bestaanszekerheid. Dit is een zedelijke norm, die voortvloeit uit het democratisch beginsel, waarvan het vooral ook blijkens de ervaring der afgeloopen jaren boven twijfel verheven is, dat het door het overgroote deel van het Nederlandsche volk, wellicht nog bewuster dan ooit tevoren, wordt beleden. Sociale zekerheid

is, in de woorden van het Internationale Arbeidsbureau, uitbreiding van de democratie tot de sfeer van het economische en sociale leven. [1])

De rechtsgrond voor het sluitende en de geheele bevolking omvattende stelsel van sociale voorzieningen, dat door de Commissie wordt beoogd, meent zij dan ook als volgt te moeten formuleeren:

> "De gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is "aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring "tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde, dat "deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale "zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen."

Nu spreekt het vanzelf, dat aan deze aansprakelijkheid geen absolute beteekenis kan worden gehecht, aangezien immers de mogelijkheid, sociale zekerheid te scheppen, mede afhankelijk is van een aantal factoren, die geheel of gedeeltelijk aan het wils- en machtsbeleid van de Nederlandsche gemeenschap onttrokken zijn (wij denken hierbij in de eerste plaats aan de toekomstige internationale betrekkingen op economisch en financieel gebied). Doch dit besef mag deze gemeenschap er niet van weerhouden om, binnen het kader der mogelijkheden, alles in het werk te stellen teneinde bestaanszekerheid in eigen land te scheppen, hetgeen op zijn beurt weer van gunstigen invloed op de internationale verhoudingen zal blijken te zijn.

Evenmin kan de voorwaarde, dat de leden zelf het redelijke moeten doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen, als een conditio sine qua non worden beschouwd. Er zullen ook onder de beste omstandigheden altijd eenige onsociale elementen in de samenleving zijn, die een uitzonderingspositie innemen. Ten aanzien van deze elementen is, naar het oordeel der Commissie, de gemeenschap niet van haar aansprakelijkheid ontheven — immers zoodanige aansprakelijkheid vormt het noodzakelijk complement op de erkenning van het levensrecht van het individu — doch haar wordt in de wijze van nakoming harer verplichtingen ten

---

[1]) Deze formuleering is ontleend aan een ongepubliceerd verslag eener bespreking, welke in Juli 1943 onder de auspiciën van het Internationaal Arbeidsbureau te Montreal werd gehouden door een aantal experts op het gebied der sociale verzekering, waaronder Sir William Beveridge en de heer Arthur J. Altmeyer, Voorzitter van de Social Security Board te Washington. Als richtlijn voor deze bespreking was door het Bureau tevoren een aantal stellingen geponeerd

opzichte van deze elementen een grootere vrijheid van uitvoering gelaten.

Wordt de aldus geformuleerde rechtsgrond aanvaard, dan komt de vraag, of en wanneer men zich het nemen van de vereischte maatregelen veroorloven kan, in een bepaald licht te staan. Indien de bestaande verhoudingen de toepassing van een algemeen erkend zedelijk beginsel onmogelijk maken, dan dienen zij zoodanig te worden gewijzigd, dat dit wel kan worden verwezenlijkt.

b) Verzekering of Verzorging

Na aldus de theoretische basis te hebben gelegd voor het afgeronde systeem van sociale voorzieningen, waarin naar het oordeel der Commissie de bestaande regelingen in Nederland zoo spoedig mogelijk zullen moeten opgaan, legde zij zich de vraag voor, aan welken vorm van sociale voorziening in dit nieuwe stelsel de grootste plaats zal dienen te worden ingeruimd: aan sociale verzekering of aan sociale verzorging. Hierbij was zij zich bewust, eenigszins buiten haar opdracht te gaan, die immers, strikt genomen, niet verder strekt dan het instellen van een onderzoek naar de sociale verzekering en de richtlijnen voor de toekomstige ontwikkeling van dit instituut. Aan den anderen kant laat de toevoeging "en de daarmee verband houdende sociale voorzieningen" haar in dezen eenige bewegingsvrijheid, terwijl het vraagstuk bij een beschouwing van verschillende stelsels in het buitenland telkens op den voorgrond treedt en ook in ons eigen land een rol gespeeld heeft — en naar alle waarschijnlijkheid nog speelt — in de controverse "verzekering of staatspensioen".

Reeds bij het vaststellen van een definitie voor de begrippen sociale verzekering en sociale verzorging in hoofdstuk I van dit rapport is gebleken, hoezeer, internationaal bekeken, deze begrippen ineenvloeien, hoezeer het aantal tusschenvormen van deze beide instituten dat der "zuivere" typen overtreft. Bovendien werd er daar reeds even op gewezen, dat beide instituten in den loop der tijden de neiging vertoonen naar elkander toe te groeien, waarbij sociale verzorging een evolutie schijnt te doorloopen van particuliere liefdadigheid naar sociale verzekering, en sociale verzekering van particuliere, commercieele verzekering naar sociale verzorging. Of men nu een sociaal zekerheidsstelsel, dat op het kruispunt dezer beide wegen opgetrokken wordt, sociale verzekering dan wel sociale

verzorging noemt, is in dezen gedachtengang niet van beslissende beteekenis, hoewel niet valt te ontkennen, dat b.v. het Nieuw-Zeelandsche stelsel nog duidelijk het stempel draagt van de verschillende verzorgingsmaatregelen, waaruit het is gegroeid, en het in het Beveridge rapport opgezette plan dat van de sociale verzekering, die thans in Engeland de heerschende vorm van sociale voorziening is.

Wat nu Nederland betreft — het instituut der sociale verzekering heeft hier zóó diep wortel geschoten, dat dit niet zal nalaten het karakter van het voor ons land meest geschikte toekomstige stelsel te bestemmen, wil men althans eenige continuïteit in den ontwikkelingsgang bewaren en niet zonder meer alle nationale tradities opzij schuiven. Doch deze algemeene vooropstelling moge in geen geval afbreuk doen aan de niet minder belangrijke overweging, dat een te principieel en formalistisch willen vasthouden aan wat men als het specifieke verzekeringskarakter placht te beschouwen — over de eigenschappen waarvan overigens allerminst eensgezindheid heerschte — ook in ons land telkens weer aan een soepele ontwikkeling der verschillende regelingen in den weg heeft gestaan, en dat men over het algemeen in het verleden niet voldoende oog heeft gehad voor het collectieve en van de individueelrechtelijke commercieele verzekering geheel afwijkende aspect van *sociale* verzekering. Te angstvallig heeft men dikwijls het actuarisch verband tusschen premie en uitkeering trachten te handhaven, ten nadeele van de sociale doelmatigheid van een maatregel. En toch heeft deze waakzaamheid tegen "uitholling van de verzekeringsgedachte" ook in ons land op den duur niet kunnen verhinderen, dat steeds meer de behoefte-overweging in de verzekering is binnengeslopen. Reeds door het verstrekken van uitkeeringen aan familieleden van den verzekerde, zonder dat de grootte van het gezin van invloed is op de verschuldigde premie, wordt het individueele verband tusschen premie en risico losgelaten. Hoeveel te meer geldt dit niet, om een ander voorbeeld te noemen, voor de kinderbijslagverzekering, waar de premie dezelfde blijft onverschillig of de arbeider, ten aanzien van wien zij wordt betaald, ongehuwd of gehuwd is. Zoowel bij de ouderdomsverzekering als bij de werkloosheidsverzekering bleek het totaal der op te brengen premiën in de practijk onvoldoende om de lasten te kunnen dekken en moest de Staat voor aanzienlijke sommen bijspringen — een feit, waar toekomstige regelingen terdege rekening mee zullen moeten houden, hoezeer men het ook poge te rechtvaardigen

door er op te wijzen, dat het in het eerste geval een "overgangsmaatregel" betrof, in het tweede geval een door het Rijk gesubsidieerde *vrijwillige* verzekering.

Sociale verzorging in den zin der in hoofdstuk I gegeven definitie kende ons land slechts in den vorm der Rijkssteunregeling voor werkloozen, die overigens een wettelijken grondslag nog steeds ontbeerde en niet veel verder was gekomen dan het eerste tusschenstation op den weg van particuliere liefdadigheid naar sociale verzekering. Tijdens de bezetting is een soortgelijke Rijkssteunregeling voor kleine zelfstandigen in werking getreden; doch de na de opheffing van de bestaande (vrijwillige) werkloosheidsverzekering daarvoor in de plaats getreden regeling is de eerste sociale verzorgingsmaatregel in ons land, volgens welke vaste uitkeeringen als een recht worden verstrekt, zonder dat hiervoor een tegenprestatie wordt vereischt. Gezien echter het feit, dat vóór de bezetting een wettelijke regeling van de werkloosheidsverzekering in voorbereiding was, dat een zoodanige verplichte verzekering geheel in de lijn der nationale ontwikkeling ligt en de samensmelting van alle bestaande en nieuw in te voeren voorzieningen tegen de materieele gevolgen van ziekte, ouderdom, werkloosheid, enz. tot een sluitend stelsel van sociale zekerheid gemakkelijker zal maken, meent de Commissie, dat op dezen door den bezetter ingeslagen weg naar sociale verzorging niet zal moeten worden voortgegaan.

Weliswaar werd in haar midden ter sprake gebracht de mogelijkheid en wenschelijkheid van een geheel nieuwe organisatie der sociale voorzieningen, waarin eens en voor al met de verzekeringsgedachte en de daarmede onverbrekelijk samenhangende fondsvorming gebroken wordt en waarin ook de niet-arbeiders zonder eenige technische moeilijkheden zouden kunnen worden betrokken. In dezen gedachtengang zouden de sociale voorzieningen in groote lijnen zóó geregeld moeten worden, dat alle Nederlanders in de kosten daarvan jaarlijks naar draagkracht bijdragen, en dat alle Nederlanders beneden een zekeren welstandsgrens uit de opbrengst van deze bijdragen tegen de gevolgen van verschillende, nader te bepalen nooden, worden beschermd. Mocht dit systeem blijken in een bepaald jaar niet geheel te kunnen rondloopen, dan zou het draagvlak over meerdere jaren kunnen worden uitgespreid, aan het eind van welke periode telkenmale zou kunnen worden bezien, of verhooging dan wel verlaging van bijdragen en uitkeeringen raadzaam ware. Verschillende leden

echter pleitten krachtig voor een vasthouden aan het verzekeringsbeginsel, dat huns inziens een groot aantal voordeelen bezat zoowel uit sociaal, financieel als paedagogisch oogpunt. De voor beide zienswijzen aangevoerde argumenten worden in de volgende afdeeling naar aanleiding van het vraagstuk "premiebetaling of belasting" nader in beschouwing genomen.

In het algemeen sprak de Commissie zich tenslotte uit voor een "gemengd stelsel", waarvan weliswaar premiebetaling een der grondslagen vormt, doch dat anderzijds Staatsbijdragen als een even onmisbaar element erkent. Vermeden moet worden aan den eenen kant het uiterste, waartoe een hardnekkig vasthouden aan de verouderde, aan de privaatrechtelijke verzekering ontleende conceptie van de zoogenaamd "zuivere" verzekering, voert.

De starre zienswijze, die voor de sociale verzekering alles wat zweemt naar een Staatsbijdrage; naar "uitsmeren" van risico's; naar toekenning eener uitkeering, die niet het precieze equivalent is van de door of ten aanzien van den betrokken persoon betaalde premie a priori van de hand wijst, moet door een soepeler, beter aan de eischen der tegenwoordige omstandigheden beantwoordende interpretatie worden vervangen.

Aan den anderen kant moet evenzeer vermeden worden iedere maatregel, die aan het trekken eener uitkeering onder dit stelsel den onaangenamen bijsmaak van een aalmoes zou kunnen geven.

Het handhaven van premiebetaling in een zoodanig stelsel plaatst het krachtens de in hoofdstuk I aanvaarde definitie weliswaar in de categorie sociale verzekering, doch het bovenstaande moge de voorstelling van dit instituut als een soort automaat, waaruit men de precieze tegenwaarde van zijn stuivertje, dubbeltje of kwartje in den vorm van respectievelijk een rolletje pepermunt, een plakje chocolade, of een doosje cigaretten kan terugverwachten, voorgoed hebben uitgewischt. Wil men aan deze vergelijking vasthouden, dan moet men bij het sociale zekerheidsstelsel der toekomst erop voorbereid zijn, dat soms de een voor zijn kwartje slechts een rolletje pepermunt, de ander voor een stuivertje een pakje cigaretten zal kunnen trekken!

c) Premiebetaling of belasting

Kwam in de vorige afdeeling dus reeds vast te staan, dat de Commissie in principe de voorkeur geeft aan een zgn.

"gemengd stelsel", dat zoowel premiebetaling als Staatsbijdragen in zich vereenigt, zoo zullen thans achtereenvolgens eenige argumenten worden bekeken, die ten gunste van de eerste, dan wel van de laatste dezer beide methoden van opbrenging der benoodigde middelen kunnen worden aangevoerd. Allereerst echter kan het van nut zijn na te gaan, welk standpunt in verschillende landen ten opzichte van dit vraagstuk wordt ingenomen.

1. Standpunt ingenomen in verschillende landen

In *Nederland* zijn in de latere jaren rapporten van een tweetal Staatscommissies verschenen, waarin het onderhavige vraagpunt, echter meer zijdelings, wordt aangevoerd.

De Staatscommissie-Verrijn Stuart, wier rapport in 1940 werd gepubliceerd, had een onderzoek in te stellen naar de financiering der Invaliditeits- en Ouderdomsverzekering, maar moest zich, blijkens de opdracht, stellen op het standpunt van onverkorte handhaving van het beginsel der verplichte verzekering. In enkele passages komt toch de wenschelijkheid van dit systeem indirect ter sprake. Zoo wanneer ten gunste van een verzekeringssysteem wordt aangevoerd, dat eventueele voordeelen van de verzekeringsregeling als beleggingswinsten, sterftewinsten, enz., ten bate van de verzekerden komen. [1])

De tweede Staatscommissie, wier arbeid voor ons onderwerp van eenige beteekenis is, is de Staatscommissie-Van Bruggen. Zooals bekend had deze Commissie te onderzoeken, of het niet gewenscht is voor de kleine zelfstandigen soortgelijke sociale voorzieningen te treffen als voor de arbeiders. Zij beantwoordde in het in 1943 gepubliceerde eerste deel van haar rapport deze vraag bevestigend voor de ziekte-, ongevallen- en kinderbijslagverzekering, terwijl zij voor haar beschouwingen over de invaliditeits- en ouderdomsverzekering naar een tweede deel van het rapport verwijst. Inzake de vraag premiebetaling of belasting merkt de Commissie op, dat zij

> "de voorkeur (geeft) aan de methode der rechtstreeksche "premiebetaling door de zelfstandigen. Gelijk de "ervaring bij de arbeidersverzekering heeft geleerd, "wordt op deze wijze het juiste verband gelegd tusschen "de werkelijke kosten in een bedrijf en de premie, die

[1]) Rapport Staatscommissie Financiering Invaliditeits- en Ouderdomsverzekering.

"moet worden geheven. Dit verband is, gelet op het "ongelijke risico, van beteekenis en eveneens uit sociaal "oogpunt gewenscht, omdat het streven naar preventie "van ongevallen en ziekte door een juiste differentiatie "van premie krachtig wordt bevorderd." [1])

Het standpunt van den bezetter gedurende de oorlogsjaren bleek uit zijn houding ten opzichte van de werkloosheidsverzekering. Ter gelegenheid van de liquidatie van deze verzekering werd als reden daarvoor aangevoerd, dat de Staat verplicht is te zorgen, dat de arbeider werk heeft, of anders een inkomen ontvangt en daarom de verzekeringsgedachte niet in overeenstemming is met de Nationaal-Socialistische beginselen. [2]) Een ander standpunt werd door het Nationaal-Socialistisch lid in de Staatscommissie-Van Bruggen ingenomen, inzoover als deze de verzekering wel aanvaardde. [3])

In *Nieuw Zeeland* worden de onkosten der sociale verzekering uitsluitend uit belastingen gedekt. Er wordt over alle loonen, salarissen en andere inkomens een belasting van 5 % geheven. Voorts moeten de mannen een inschrijvingsbedrag van £ 1 per jaar betalen, de vrouwen en kinderen van 5 sh. per jaar. [4])

In *Engeland* heeft het Beveridge rapport de vraag, of premiebetaling gewenscht is, uitvoerig besproken. [5]) De vele aangevoerde argumenten leidden daarin tot de conclusie, dat, naast de Overheidsbijdrage, premiebetaling moet worden gehandhaafd. Sir William Beveridge deelt daarbij mede, dat eenzelfde standpunt werd ingenomen door al de belangrijke organisaties van verzekerde personen, die hem adviseerden, o.a. de National Conference of Friendly Societies en de Trades Union Congress General Council.

In de *Vereenigde Staten* bieden het rapport van de National Resources Planning Board van 1942, "Security, Work and Relief Policies" en het bij het Congres ingediende ontwerp van Senator Robert F. Wagner, materiaal voor de onderhavige vraag.

---

[1]) Staatscommissie inzake Uitbreiding der Verplichte Sociale Verzekering tot Kleine Zelfstandigen, ingesteld bij K.B. van 1 April 1940, No. 8, Rapport 1e Gedeelte, blz. 52.

[2]) Radio Hilversum op 30 Juli 1943, "De opheffing van de werkloozenkas van het N.A.F."

[3]) Staatscommissie inzake Uitbreiding enz., blz. 45—46.

[4]) W. B. Sutch, "The Quest for Security in New Zealand", Penguin Special 1942, blz. 144—145.

[5]) Zie blz. 11 par. 20, 21 en blz. 107 e.v. par. 272, 273 en 274.

Het rapport van de National Resources Planning Board geeft een opsomming van de argumenten, die ten gunste van premiebetaling naast een Overheidsbijdrage pleiten en concludeert dan:

> "Taking all these considerations into account, we are "inclined to believe that it would be undesirable in "principle to abandon the use of wage and pay-roll "taxes in connection with the financing of social-insu-"rance measures." [1])

Het ontwerp van den Senator Robert F. Wagner gaat van een ander standpunt uit. Hier wordt de verantwoordelijkheid voor de onkosten der sociale verzekering uitsluitend op het bedrijfsleven gelegd. Werkgevers en arbeiders zullen ieder een premie van 6 % moeten betalen. Het is intusschen de vraag, of het ontwerp op dit punt ongewijzigd zal blijven. De voorgestelde premies beteekenen een zware belasting voor werkgevers en arbeiders. Gelijk wij reeds boven mededeelden, aanvaardt een der groote vakvereenigingen, de C.I.O., het ontwerp alleen met de bedoeling om aan het einde van den oorlog op een ruime bijdrage van de Overheid aan te dringen, teneinde met name tot een verlaging van de premies der laag beloonde arbeiders te kunnen komen.

In *Canada* neemt Dr. L. C. Marsh in zijn "Report on Social Security for Canada" inzake het onderhavige onderwerp ook een duidelijk standpunt in. Op grond van een aantal practische overwegingen verdedigt ook hij een combinatie van premiebetaling en belasting. [2])

De algemeene tendentie in al deze nieuwe voorstellen is kennelijk gericht op het handhaven der premiebetaling.

2. Argumenten vóór: alleen belasting

Eén van de leden van de Commissie diende een uitvoerige nota in, waarin hij het voorstel verdedigde (in de vorige afdeeling reeds even ter sprake gebracht), het in Nederland geldende systeem van verzekering af te schaffen. Genoemd lid wenschte de dekking der sociale verzekeringsuitgaven uitsluitend te doen geschieden door een tweetal belastingen, n.l. een inkomstenbelasting en een bedrijfsbelasting. In zijn

[1]) blz. 522—523.
[2]) blz. 11—12.

gedachtengang zou ieder in de inkomstenbelasting aangeslagen persoon 10 % van zijn inkomen voor dit doel moeten storten. Aannemende, dat het belastbaar inkomen van het Nederlandsche volk 5 milliard gulden bedraagt, dan zou jaarlijks over een bedrag van 500 millioen gulden de beschikking worden verkregen. De bedrijfsbelasting zou recht doen wedervaren aan het feit, dat ondernemingen voor het ontstaan van bepaalde sociale nooden — met name ongeval, invaliditeit, werkloosheid en sommige ziekten — een zekere aansprakelijkheid dragen. Voor het bepalen van ieders bedrag zouden de ondernemingen naar gevarenklassen moeten worden ingedeeld. Voor iedere periode van vijf jaar zou een begrooting van inkomsten en uitgaven voor de sociale voorzieningen moeten worden opgesteld, waarbij de uitkeeringen zouden moeten worden verbeterd of verminderd, dan wel de inkomsten verhoogd of verlaagd, al naar gelang de omstandigheden zulks vereischen.

Het hier omschreven voorstel ontmoette bij de andere leden der Commissie ernstige bezwaren. Deze bezwaren betroffen zoowel de wijze waarop de *inkomsten* zouden worden verkregen als de wijze waarop de *uitkeeringen* zouden worden vastgesteld.

Een heffing van 10 % van het inkomen van iederen Nederlander zou op de lagere inkomens een veel zwaarderen druk leggen dan de premiebetaling doet en dientengevolge de koopkracht van deze groep te veel beperken, hetgeen ook uit economische overwegingen ongewenscht is. Voorts grijpt een dergelijke verstrekkende belastingheffing met een speciale bestemming te veel in het algemeene systeem der belastingpolitiek in en wordt het gevaar niet gering, dat voor andere belangrijke doeleinden, welke de Regeering heeft te verzorgen, geen voldoende middelen meer beschikbaar zullen blijven.

Het bezwaar van de andere leden der Commissie tegen de voorgestelde uitkeeringen concentreerde zich vooral op het gebrek aan rechtszekerheid voor de belanghebbenden, dat, naar hun meening, bij de doorvoering van de plannen van genoemd lid, zou ontstaan. Om de vijf jaar immers zal de geheele financieele positie opnieuw moeten worden bezien. Het gevaar is niet denkbeeldig, dat bij een sterken aandrang tot algemeene bezuiniging, ook de uitkeeringen in een verlaging zullen worden betrokken. Tot nu toe is dit in Nederland, mede door het geldende systeem van verzekering, nog nimmer geschied. Voorts is aan een plan, dat uitkeeringen, waarbij nagenoeg de geheele bevolking betrokken is, deel zou doen uitmaken van het gewone Staatsbudget, het bezwaar verbonden,

dat deze uitkeeringen zoodoende telkenjare een onderwerp van discussie tijdens de begrootingsdebatten kunnen vormen. Dit, en het feit, dat zij daarenboven om de vijf jaren aan een algeheele herziening zouden zijn blootgesteld, is ook uit politieke overwegingen — met het oog op het gezond houden der democratie — weinig aantrekkelijk.

Ontkend wordt niet, dat aan het dekken der sociale voorziening uitsluitend door belastingen enkele voordeelen zijn verbonden, maar deze kunnen niet overwegend worden geacht. Een systeem van verzekering vereischt een uitgebreider administratief apparaat dan een systeem van uitkeering uit belasting, al is het verschil niet zoo aanzienlijk, omdat ook in het laatste geval tal van uitvoerende en controleerende organen noodzakelijk zijn. Voorts bestaat bij een systeem van uitkeering uit belasting meer gelegenheid met de draagkracht rekening te houden, maar ruim is deze mogelijkheid niet, omdat men, door de lagere inkomens te veel te ontzien, niet de beschikking krijgt over de zeer hooge bedragen, die met behoorlijke sociale voorzieningen gemoeid zijn.

3. Argumenten vóór: ook premiebetaling

Er zijn vele argumenten aan te voeren, die pleiten voor een handhaving der premiebetaling en daarmede dus van verzekering in den zin van de in Hoofdstuk I*b*) geformuleerde definitie, welke intusschen, het zij hier ten overvloede nog even geconstateerd, ruimte laat voor een stelsel, dat niet uitsluitend uit de opbrengst der premies, doch tevens voor een belangrijk deel door bijdragen uit de schatkist wordt gefinancierd.

Wij noemen een *sociaal* argument, een *financieel* argument en een *o* [illegible] argument.

Vooreerst het *sociale* argument. Het doel der sociale voorzieningen is den belanghebbenden sociale zekerheid te geven. Welnu, die zekerheid is bij een systeem van verzekering grooter dan wanneer die voorzieningen zonder meer uit belastingen worden gedekt. De verzekering legt een band tusschen het gestorte premiebedrag eenerzijds en de daaraan verbonden uitkeering anderzijds, waardoor het recht op die bepaalde uitkeering voor de belanghebbenden hecht is verankerd. Bovendien geeft de verzekering de gelegenheid een onderscheid te maken tusschen bona-fide belanghebbenden en niet bona-fide belanghebbenden. Voor de eerste categorie moet zooveel mogelijk de verzekering gelden (dekking der uitgaven door

premiebetaling en belasting), voor de tweede categorie de ondersteuning (dekking der uitgaven alleen door belasting). In de categorie der gesteunden zullen mede worden opgenomen zij, die het in menig opzicht aan zichzelf te wijten hebben, dat zij een uitkeering moeten vragen. Men denke b.v. aan hen, die werkloos zijn door eigen schuld. Het is uit een sociaal oogpunt van beteekenis, zooveel mogelijk onderscheid te maken tusschen hen, die door factoren onafhankelijk van hun wil een uitkeering noodig hebben en hen, die door eigen schuld in die omstandigheid zijn gekomen. Het handhaven van een verzekeringssysteem schept daartoe de mogelijkheid.

Er is ook een *financieel* argument, dat voor verzekering pleit. De onkosten der sociale voorzieningen zijn zeer hoog. Door het afschaffen der premiebetaling wordt op den Minister van Financiën de last gelegd tientallen millioenen guldens uit belastingen te vinden, die thans door premiebetalingen zijn gedekt. Waar straks in bevrijd Nederland tal van kostbare voorzieningen zullen moeten worden getroffen voor het herstel en den wederopbouw van hetgeen door den vijand is vernield, daar is dit bezwaar van bijzondere beteekenis.

Premiebetaling draagt er voorts toe bij, dat geen uitkeeringen worden vastgesteld, die uit een financieel oogpunt niet wel verantwoord zijn, daar een verhooging der uitkeering een verhooging der premie met zich medebrengt. Bij het ontbreken van de band premie-uitkeering is er eerder gevaar, dat tot verhooging wordt besloten, zonder dat de vraag der dekking voldoende is opgelost.

Tenslotte is nog een *opvoedkundig* argument te noemen. Het is van groot belang, dat het bedrijfsleven zooveel mogelijk preventieve maatregelen neemt om het intreden van de evenementen, waartegen voorzieningen zijn getroffen, te voorkomen. Een systeem van verzekering draagt er meer toe bij het gevoel van verantwoordelijkheid te scherpen. Door het bedrijfsleven genomen preventieve maatregelen kunnen immers een premieverlaging ten gevolge hebben. Daarom is het ongewenscht om het bedrijfsleven van de premiebetaling te ontlasten.

Er moet voorts naar gestreefd worden het bedrijfsleven bij de maatregelen tot uitvoering der sociale voorzieningen te betrekken. De belangstelling zal van die zijde veel grooter zijn, wanneer zij, een groep vormende, als premiebetalers zijn ingeschakeld, dan wanneer zij uitsluitend het belang vertegenwoordigen van iederen Nederlandschen burger als

belastingbetaler. Zulks geldt niet alleen voor den werkgever, maar ook voor den arbeider, die meer band zal gevoelen met een sociale voorziening, waarvoor hij iedere week een zeker bedrag in een speciaal fonds stort, dan voor een voorziening, die uit dé algemeene middelen wordt betaald.

) Voor wie de verzekering geldt

De vraag, wie voortaan onder de sociale verzekering zullen moeten vallen, werd ten deele reeds beantwoord in afdeeling *a*) van dit hoofdstuk, bij de bespreking van den rechtsgrond. Immers daar werd reeds vastgesteld, dat het hedendaagsche rechtsbewustzijn verlangt, dat in het vervolg de geheele bevolking in het sociaal verzekeringsstelsel dient te worden betrokken. Dit is de logische consequentie van de doelstelling: sociale zekerheid voor de geheele bevolking. Reeds werd gewezen op de uitzonderingspositie van onsociale elementen, ten aanzien van wie de aansprakelijkheid van de gemeenschap een ander karakter draagt. Aangezien echter de algemeene regelingen, naar in de vorige afdeeling is bepleit, ook in de toekomst een overwegend verzekeringskarakter zullen moeten blijven dragen en het betalen van een bijdrage dus in het algemeen als voorwaarde aan het ontvangen van een uitkeering zal zijn verbonden, zullen een aantal personen, door (of, zoo zij afhankelijke gezinsleden van een verzekerde zijn, namens) wie geen premiebetaling heeft plaatsgevonden ook zonder dat zij daarom reeds tot de onsociale elementen moeten worden gerekend, niet voor de algemeene voorzieningen in aanmerking komen en op ondersteuning zijn aangewezen. Op deze beide categorieën zal in afdeeling *j*) van dit hoofdstuk, bij de behandeling der sociale verzorging, nader worden teruggekomen. In het belang van de sociale zekerheid zal het aantal buiten de verzekering vallende personen echter zooveel mogelijk moeten worden beperkt, hetgeen in het algemeen bereikt kan worden, eenerzijds door de voorwaarden, aan het recht op uitkeering verbonden, zoowel wat betreft hoogte der premie als tijdsduur, gedurende welken zij gestort moeten zijn alvorens recht op uitkeering verkregen wordt, niet te moeilijk maken. Anderzijds, door de inning der premies op de technisch meest efficiente wijze te organiseeren. Het eerste punt vindt nader behandeling in de afdeelingen *e*) en *f*), die respectievelijk de contributies en de uitkeeringen tot onderwerp hebben, het tweede in afdeeling *g*), waarin het vraagstuk der administratieve uitvoering wordt besproken.

Na deze algemeene opmerkingen te hebben doen voorafgaan, zal de Commissie in de volgende paragrafen haar standpunt bepalen ten aanzien van een drietal specifieke methoden, volgens welke in de bestaande sociale verzekeringsstelsels het aantal hierdoor omvatte personen veelal pleegt tè worden beperkt. In de eerste plaats geschiedt zoodanige beperking immers dikwijls door het *stellen van een maximum inkomensgrens als voorwaarde voor deelneming in de sociale verzekering* (i); voorts door *het uitsluiten van de verzekering van personen, wier inkomen beneden een zeker minimum ligt* (ii); en tenslotte ook door *het maken van uitzonderingen voor groepen* (zooals b.v. ambtenaren, spoorwegpersoneel e.d.), *door hen van den algemeenen verzekeringsplicht vrij te stellen op grond van het bestaan van bijzondere regelingen ten aanzien van deze groepen* (iii).

Ad. (i). Onder de thans geldende bepalingen in Nederland is een maximum inkomensgrens gesteld voor deelneming in de ziekte- (en ziekenverzorgings-), invaliditeits-, ouderdoms-, weduwe- en weezenverzekering en de kinderbijslagverzekering. De ongevallenwetten kennen echter geen zoodanige beperking, terwijl bij de vrijwillige werkloosheidsverzekering in den regel ook geen inkomenslimiet gold. Het vaststellen van een maximum inkomensgrens in het nieuwe, geunificeerde en uitgebreide systeem zou dus ten aanzien van een aantal onder deze beide laatste regelingen vallende personen een achteruitgang op den bestaanden toestand beteekenen.

Een grooter bezwaar tegen het vaststellen van een zoodanige grens is voorts gelegen in het feit, dat in verband met de voortdurende fluctuatie van inkomens een aantal personen nu eens niet, dan weer wel onder de verzekering komen te vallen, terwijl bovendien in het bepalen van een zeker bedrag als maximum altijd een zeker element van willekeur schuilt.

Terwijl verder personen in de hooge inkomensgroepen in het algemeen als "goede risico's" kunnen worden aangemerkt, en hun uitsluiting derhalve ook uit financieel oogpunt reeds ongewenscht moet worden geacht, is het tevens een onbetwistbaar feit, dat de afbakeningsproblemen, die uit het stellen van een inkomensgrens voortvloeien, de administratieve uitvoering der verzekering ernstig compliceeren. Waar bovendien een zoodanige grens zeer hoog gefixeerd zou moeten worden, wil het doel: sociale zekerheid voor iedereen, verwezenlijkt worden, zoo zal slechts ten aanzien van een zeer gering aantal personen het bezwaar kunnen worden geopperd, dat voor hen, gedeeltelijk op Staatskosten, voorzieningen worden

getroffen, die zij noch noodig hebben noch begeeren, aangezien zij redelijkerwijze beschouwd kunnen worden economisch veilig te staan. Het aantal personen in de hooge inkomensgroepen is immers klein en vertoont de neiging, nog eerder af dan toe te nemen. Zoo bedroeg b.v. het aantal personen, dat in het belastingjaar 1939/40 meer dan f 5000 per jaar inkomen genoot, slechts rond 70,000, hetgeen neerkomt op ongeveer een twintigste deel van alle belastingbetalers, terwijl het in 1924/25 nog een kleine 92,000 personen bedroeg. [1])

In het Beveridge Plan is de maximum inkomenslimiet vervallen, zoowel wat betreft de verplichting tot premiebetaling als het recht op uitkeering.

Op grond van deze overwegingen kwam de Commissie tot de conclusie, dat het aanbeveling verdient aan het toekomstige stelsel geen maximum inkomensgrens als voorwaarde tot deelneming in de sociale verzekering te verbinden.

Ad (ii). Het uitsluiten van de verzekering van een aantal personen, wier inkomen zóó gering is, dat premiebetaling feitelijk niet mogelijk is, acht de Commissie op practische gronden onvermijdelijk, doch zij zou deze gevallen tot een zoo klein mogelijk aantal beperkt willen zien. Dit zou naar haar oordeel het best kunnen worden bereikt, indien niet ieder beneden een zekere minimum inkomensgrens zonder meer automatisch uitgesloten wordt, doch indien aan zoodanige personen *slechts op aanvraag* vrijstelling van premiebetaling wordt verleend, zoolang hun inkomen beneden de vastgestelde grens blijft. Hierdoor immers wordt de mogelijkheid geopend, personen in deze groep, die te eeniger tijd meer inkomen genoten en een aantal contributies hebben gestort, of die dit in de toekomst vermoedelijk weer zullen doen, toch althans voor eenige der in het stelsel getroffen voorzieningen (met name de medische en de ouderdomsverzekering), geheel of gedeeltelijk in aanmerking te blijven doen komen. In gevallen van zeer gering inkomen zou algeheele vrijstelling kunnen worden verleend, terwijl dan de Staat b.v. de bijdrage voor de medische voorzieningen ten behoeve van den betrokkene bij wijze van steunverleening zou kunnen doorbetalen; in andere gevallen zou althans ten aanzien van de medische voorzieningen, een kleine bijdrage kunnen worden verlangd in den vorm van

[1]) Zie het "Statistisch Zakboek 1941" van het Centraal Bureau voor de Statistiek, blz. 100, tabel 1. Het aantal belastingbetalers met een inkomen boven de f 3,000 per jaar bedroeg 172,000, of minder dan een achtste deel van alle belastingbetalers, in 1939/40, resp. 234,000 in 1924/25.

een registratiegeld. Eenige algemeene richtlijnen, waaraan de met de uitvoering belaste organen zich bij de toepassing van een en ander dienen te houden, zouden bij Algemeene Maatregel van Bestuur moeten worden vastgelegd.

Ad (iii). De vraag, of groepen van personen in bepaalde beroepen (zooals b.v. ambtenaren in Rijks- of Gemeentedienst, spoorwegpersoneel, verpleegsters) en personeel van groote bedrijven, voor wie bijzondere regelingen gelden en die op grond daarvan veelal van den algemeenen verzekeringsplicht zijn vrijgesteld, ook in de toekomst buiten het algemeene stelsel zullen dienen te blijven, is niet eenvoudig te beantwoorden.

Tegen het opheffen van zoodanige uitzonderingsbepalingen pleiten de volgende argumenten:

De voor genoemde categorieën thans getroffen voorzieningen zijn over het geheel zóóveel gunstiger dan de algemeene sociale verzekeringsregelingen, hoezeer deze in de naaste toekomst ook mogen worden verbeterd en uitgebreid, dat hun vervanging door zoodanige algemeene regelingen voor de betrokkenen meestal een achteruitgang zal beteekenen. Immers niet alleen zou opneming in de algemeene regeling, nadat deze is herzien en uitgebreid, voor deze groepen een belangrijk grootere premieverhooging medebrengen dan voor het overige deel der bevolking, doch ook de uitkeeringen zouden vermoedelijk lager zijn dan die, waarop zij onder soortgelijke omstandigheden thans recht kunnen doen gelden. Het gevaar, dat de opheffing van de bestaande bijzondere regelingen voor deze groepen een algemeen afzakken naar het minimum-niveau der sociale verzekeringsuitkeeringen tengevolge zou kunnen hebben, is bovendien volstrekt niet denkbeeldig.

Bij de opneming van deze uitzonderingsgevallen in de algemeene regeling zouden de door de betrokken reeds verkregen rechten vanzelfsprekend moeten worden gerespecteerd, hetgeen aanleiding zou geven tot groote complicaties bij de uitvoering.

Aan den anderen kant zijn er zonder twijfel goede gronden aan te voeren voor het betrekken van al deze groepen zonder onderscheid in het algemeene stelsel. De zoo ingewikkelde en maar al te dikwijls tot onbillijkheden leidende afbakeningsproblemen worden zoodoende vermeden, en de unificatie van alle regelingen bevorderd, hetgeen zoowel uit administratief als uit finantieel oogpunt niet te onderschatten voordeelen heeft, Het beëindigen van de uitzonderingspositie van deze groepen.

die veelal als "goede risico's" kunnen worden aangemerkt (met name wat betreft de werkloosheidsverzekering !), en haar opneming in het algemeene stelsel zal de solidariteit van het volk als geheel ten goede komen.

Deze laatste beide overwegingen leggen, naar het oordeel der Commissie, meer gewicht in de schaal dan hetgeen zooeven tegen het handhaven of maken van bijzondere regelingen ten aanzien van bepaalde categorieën van personen is aangevoerd Aan die bezwaren kan trouwens voor een groot deel worden tegemoetgekomen, door iederen werkgever de vrijheid te laten om voorzieningen te treffen ten bate van zijn personeel ter aanvulling van de algemeene regeling, terwijl van de Overheid in dezen een stimuleerende invloed kan uitgaan op particuliere werkgevers, waardoor b v het genoemde gevaar van een algemeen afzakken naar het sociale verzekeringsminimum kan worden ondervangen Zoo zouden Rijk en Gemeenten, b.v. als aanvulling op de wettelijke sociale verzekering, gelegenheid tot vrijwillige verzekering op gunstige voorwaarden kunnen verschaffen aan personeel in hun dienst. Wat de premieverhooging betreft, die voor de betrokken groepen zou voortvloeien uit hun opneming in het algemeene stelsel, hiermede zou bij de salarisregeling rekening moeten worden gehouden, terwijl de werkgever hierop berustende salarisverhoogingen eventueel op het door hem verschuldigde pensioen in mindering zou kunnen brengen. De mogelijkheid van overname van bestaande pensioenfondsen door het Rijk daar, waar dit wenschelijk geoordeeld mocht worden, zal eveneens moeten worden overwogen. Over dit alles meer in afdeeling *h*) van dit hoofdstuk.

De Commissie verheelt zich intusschen niet, dat op dit gebied vele voetangels en klemmen verborgen liggen, die den overgang van den bestaanden toestand naar een stelsel, waarbij bepaalde gepriviligeerde groepen niet langer van de algemeene regeling worden uitgezonderd, zonder twijfel zullen bemoeilijken.

Ofschoon zij zich desniettemin in het algemeen uitspreekt tegen het treffen of handhaven van bijzondere regelingen voor groepen van personen in bepaalde beroepen en ofschoon zij, zooals hierna in afd. *g*) van dit hoofdstuk zal worden toegelicht, tevens een bedrijfsgewijze indeeling van de uitvoering der sociale verzekering minder gewenscht acht, is de Commissie zich bewust, dat het personeel der scheepvaart een groep vormt, welke moeilijk zonder meer in het groote geheel kan

worden ingeschakeld. In de eerste plaats verzekert de Zee-Ongevallenwet de opvarenden thans o.a. tegen een risico, hetwelk slechts inherent is aan de scheepvaart, t.w. het verlies van uitrusting; in de tweede plaats moet de uitvoering gedeeltelijk plaats vinden, althans gecontroleerd worden, buiten de grenzen van het land. Zeelieden kunnen immers overal ter wereld ziek of gewond achtergelaten worden. Dit brengt met zich mede, dat naar de meening der Commissie er aanleiding kan bestaan om voor de verzekering van het personeel der scheepvaart een aparte regeling in stand te houden. In dat geval zou echter zorg gedragen dienen te worden, dat deze regeling, wat de principes betreft, geheel aansluit bij de bepalingen geldende voor arbeiders in andere bedrijven, zoodat niet, zooals thans het geval is, de verzekering van de zeelieden zekere ouderdomsgebreken vertoont, die bij de Ongevallenwet reeds weggenomen zijn. Wat de uitvoering dezer bijzondere regeling betreft, deze zou kunnen worden verzorgd door in de belangrijke havensteden speciale secties van het algemeene orgaan met deze taak te belasten.

Het Beveridge Plan, dat eveneens wil afrekenen met alle uitzonderingen ten aanzien van bepaalde beroepen en iedereen zonder onderscheid in de algemeene voorzieningen wil betrekken, stuit hieierbij op soortgelijke moeilijkheden als de hiervoren opgesomde, doch de oplossing wordt daar vergemakkelijkt door het feit, dat de ouderdomspensioenregeling van het Plan pas na een overgangsperiode van twintig jaar volledig in werking zou treden. Hierdoor is ruimschoots gelegenheid gegeven tot een geleidelijke aanpassing der bestaande bijzondere regelingen — die immers vooral uit pensioenregelingen bestaan — aan het algemeene stelsel.

Evenals Sir William Beveridge heeft de Commissie gemeend in dit rapport zich te moeten bepalen tot het aangeven van eenige algemeene richtlijnen. Het uitwerken van gedetailleerde uitvoeringsmaatregelen — ongetwijfeld een verre van gemakkelijke taak — moet zij overlaten aan ter zake deskundige instanties.

e) Contributies

Van het standpunt uitgaande, dat een premiebetaling moet blijven gehandhaafd, rijst de vraag, hoe die premiebetaling moet worden geregeld.

1. Uniforme of gevarieerde premie

Het eerste punt, dat daarbij de aandacht verdient, is de grondslag van de premie. Moet deze voor alle bedrijven en voor alle deelen des lands gelijk zijn, en geen verband houden met het door de verzekerden verdiende loon; m.a.w. moet zij volgens een zgn. "flat rate" worden vastgesteld? Of moet met de verschillen in arbeidsloon en levensstandaard worden rekening gehouden en de premie op een bepaald percentage van het arbeidsloon worden vastgesteld?

Het antwoord, dat op deze vraag wordt gegeven, heeft niet alleen beteekenis voor den grondslag van de premie, maar ook voor den grondslag van de uitkeering. Wordt immers een uniforme premie toegepast, dan ligt het voor de hand eenzelfde standpunt in te nemen ten opzichte van de uitkeering, waarop de gestorte premie recht geeft.

De uniforme premie en uitkeering hebben het bezwaar, dat zij met de verschillen in arbeidsloon geen rekening houden. Toch zijn die verschillen zeer aanzienlijk. Verschillen van 100 % en meer komen voor. Het gevolg is, dat een uniforme premie en uitkeering voor de diverse arbeidersgroepen een zeer verschillende beteekenis hebben. Voor den laag beloonden arbeider is de premie te zwaar en de uitkeering te hoog, terwijl omgekeerd voor den hoog beloonden arbeider de premie te licht en de uitkeering te laag is, omdat hij zich op een hooger bestaansniveau heeft ingesteld en ook veelal in verband met zijn beroep verplicht is zoo te leven. Een te hooge uitkeering heeft het bijzondere bezwaar, dat het gevaar van simulatie en werkschuwheid er door in de hand wordt gewerkt. In Nederland zijn premie en uitkeering veelal gebaseerd op een bepaald percentage van het loon. Er is niet voldoende aanleiding van dit beginsel af te wijken. Zij, die niet in loondienst arbeiden, maar zelfstandig werkzaam zijn, zouden op grond van hun inkomen in inkomensgroepen moeten worden ingedeeld, die als grondslag dienen voor het bedrag van premie en uitkeering.

Het wetsontwerp, dat de Senator Wagner bij het Amerikaansche Congres heeft ingediend, kent eveneens de gevarieerde premies en uitkeeringen. Het rapport voor Canada van Dr. Marsh wijst in dezelfde richting. [1]) De verschillen in arbeidsloon en levensstandaard zijn in het uitgestrekte Canada zeer groot, zoodat er hier bijzondere aanleiding was dezen

[1]) Report on "Social Security for Canada", blz. 107.

weg te volgen. Voor de meer permanente uitkeeringen, zooals die bij ouderdom en invaliditeit, neemt Dr. Marsh een ander standpunt in. Hij wijst er op, dat deze permanente uitkeeringen zeer kostbaar zijn en dat daarom met een voor allen geldend minimum moet worden volstaan. Voorts meent hij, dat het redelijk is in dergelijke gevallen, als bij ouderdom en invaliditeit, eenige aanpassing aan de nieuwe levensomstandigheden te verwachten, terwijl ook aan het openstaan van de mogelijkheid van een vrijwillige verzekering voor een bedrag boven het minimum moet worden gedacht.

Daarentegen verdedigt Sir William Beveridge in zijn rapport de "flat rate". [1]) Behalve den administratieven eenvoud neemt Sir William als argument voor dit standpunt, dat het meer in overeenstemming is met het Britsche sentiment, dat bij een sociale verzekering een gelijke behandeling van alle verzekerden wordt verwacht, terwijl de gelegenheid voor een vrijwillige verzekering voor een bedrag boven het algemeen minimum openblijft. Zonder aan deze argumenten waarde te willen ontzeggen, kunnen zij, naar de meening der Commissie, toch niet de schaal ten gunste van een "flat rate" doen overslaan.

2. Het bijdragen van werkgevers, verzekerden en Overheid

De voor de verzekering benoodigde bedragen zullen moeten worden geput uit premiebetaling en belasting. Werkgevers, verzekerden en Overheid zullen daarin moeten worden betrokken. Bepaalde personen zullen derhalve in verschillende hoedanigheid bijdragen. De werkgever b.v. zal in drieërlei hoedanigheid bijdragen, n.l. als verzekerde voor zich zelf, als werkgever voor zijn arbeiders, en als belastingbetaler.

De redenen, die voor het medebetalen der *werkgevers* kunnen worden aangevoerd, zijn van verschillenden aard. De gebeurtenissen, waarin de sociale verzekering voorziet, zijn veelal risico's van het bedrijf. Het ligt daarom voor de hand, dat de leider van het bedrijfsleven in de voorziening van die risico's mede draagt. Hier spreekt niet alleen een zedelijk, maar ook een economisch motief. De sociale verzekering bevordert immers de geestelijke en lichamelijke krachten van de arbeiders en werkt daardoor gunstig op de productiviteit. Voor het bedrijf is dat van beteekenis. Evenzeer is van belang, dat de werkgever steeds over voldoende geschoolde krachten kan beschikken, wanneer hij zijn personeel moet uitbreiden. De

[1]) Beveridge Report, Appendix F, blz. 293.

sociale verzekering maakt dit mogelijk, met name door de werkloosheidsverzekering. Tenslotte is het ook gewenscht de werkgevers in de uitvoering der sociale verzekering te betrekken, teneinde een zuiver ambtelijke uitvoering te voorkomen. Wanneer zij aan de verzekering medebetalen, dan verhoogt dat hun belangstelling voor de uitvoering.

Intusschen bestaat het bedrijf niet alleen uit werkgevers. Het bedrijf wordt gevormd door werkgevers en arbeiders, welke, op elkaar aangewezen, ieder een bepaalde taak in het productieproces vervullen. Daarom moeten ook de *arbeiders* in de premiebetaling worden betrokken. De sociale verzekering is een eminent arbeidersbelang. Daarom mag ook van de arbeiders voor dit doel een offer worden gevraagd. Laat men de arbeiders niet medebetalen met de bedoeling de premies geheel ten laste van de werkgevers te brengen, dan wordt de last, die op de werkgevers wordt gelegd, gemakkelijk te zwaar en moet de schatkist verder te hulp komen. Teneinde voldoende inkomsten te verkrijgen, zal de Overheid dan niet kunnen ontkomen aan een inkomstenbelasting, die ook de lagere inkomens, o.a. die der arbeiders, vrij aanzienlijk belast. Een dergelijke belasting, die voor een niet nader aangewezen doel wordt geheven, is voor de arbeiders veel minder aannemelijk dan een premie, waarvan hij dagelijks ziet, dat die hem direct ten goede komt. Tenslotte geldt ook hier het argument, hetwelk ten gunste van het betalen van een premie door de werkgevers werd aangeroerd, n.l. dat ook de arbeiders aan de uitvoering der sociale verzekering behooren deel te nemen en dat hun belangstelling en positie door het mede dragen in de onkosten worden verstrekt.

Een bezwaar tegen een relatief ruime bijdrage van de arbeiders in de verzekering is, dat zij voor direct een loonsverlaging beteekent. Vooral in die bedrijven, waarin de arbeiders reeds een zeer sober bestaan hebben, kan dit tot moeilijkheden aanleiding geven. Intusschen laat het zich aanzien, dat in bevrijd Nederland het loonpeil geheel opnieuw zal moeten worden bezien, o.a. in verband met het peil, waarop de kosten van het levensonderhoud zullen belanden. Door bij die loonbesprekingen rekening te houden met de premie, die de arbeiders als verzekerden zullen moeten opbrengen, bestaat een gelegenheid als zich nog zelden heeft voorgedaan om ook de arbeiders meer in de onkosten te betrekken, zonder dat daaruit allerlei loonverwikkelingen of loonacties behoeven te ontstaan.

De arbeiders vormen slechts een deel der verzekerden, zij het een zeer belangrijk deel. In den gedachtengang der Commissie zullen de geheele bevolking en dus o.a. ook de kleine zelfstandigen in de verzekering worden betrokken. Deze laatste groep heeft geen werkgever. Het gevolg is, dat de eenvoudige weg, waarlangs de premie van de arbeiders wordt geïnd, n.l. door den werkgever, die de premie van het loon afhoudt, hier niet kan worden gevolgd. De inning van de premie der kleine zelfstandigen wordt daardoor een moeilijk probleem. Want zij hebben dikwijls een sober bestaan en hun inkomen is veelal ongeregeld. Er is daardoor niet voldoende zekerheid, dat de premie iedere week geregeld zal worden betaald. Een uitgebreide controle daarop heeft administratieve en financieele bezwaren. In de verschillende reeds meer genoemde rapporten, die in deze jaren over sociale zekerheid zijn gepubliceerd, heeft de Commissie geen nieuwe gegevens over deze aangelegenheid aangetroffen. Uiteraard kan het apparaat van den fiscus worden ingeschakeld. De Commissie geeft evenwel de voorkeur aan een poging om het toenemende organisatieleven, ook der kleine zelfstandigen, aan het doel der sociale verzekering dienstbaar te maken. Reeds vóór den oorlog breidden de organisaties van kleine zelfstandigen zich geleidelijk uit. Hiertoe droeg bij, dat de Overheid b.v. voor het bevorderen van de vakbekwaamheid, handelskennis en credietwaardigheid, van de medewerking der middenstandsbonden gebruik maakte. De economische positie van de kleine zelfstandigen zal in de naaste toekomst, naar het zich laat aanzien, een nog meer actieve medewerking van Overheid en organisaties vragen. Het ligt daarom voor de hand, dat die organisaties ook worden ingeschakeld om de sociale verzekering behoorlijk te doen functionneeren. Op dit punt wordt nader teruggekomen in afd *g*) van dit hoofdstuk bij de bespreking van de administratieve uitvoering der sociale verzekering.

Behalve de werkgever en de arbeider, zal ook de *Overheid* in de onkosten der sociale verzekering moeten bijdragen Dat met de sociale verzekering een groot algemeen belang is gemoeid, behoeft nauwelijks nadere toelichting. De sociale verzekering brengt, met medewerking van de belanghebbenden, een betere voorziening teweeg in al die gevallen, waarin de Overheid toch zou moeten optreden uit hoofde van steunverleening of armenzorg, teneinde de getroffenen voor den allerergsten nood te vrijwaren. Er is dus voor de Overheid alle aanleiding gelden uit de schatkist voor de sociale ver-

zekering beschikbaar te stellen. Op die wijze wordt een deugdelijk financieel beleid gevoerd en een te zware druk op het bedrijfsleven afgewend. Vooral bij de ouderdomsverzekering kan de hulp van de schatkist niet worden gemist wegens de enorme onkosten, die daarmede gepaard gaan. Voorts heeft de medewerking van de Overheid beteekenis door de correcties, die zij in het maatschappelijk inkomen aanbrengt door van die groepen, die een hoog inkomen hebben, langs den weg van het belastingbiljet een deel te heffen en dat deel door een storting in het sociale verzekeringsfonds aan de verzekerden, wier gebrek aan sociale zekerheid zulks vereischt, ten goede te doen komen. Deze maatregel beteekent een herverdeeling van het maatschappelijk inkomen. De belastingen worden op deze wijze niet uitsluitend meer beheerscht door fiscale overwegingen, maar bezien vanuit een ruimer gezichtspunt n.l. dat der sociale rechtvaardigheid en de verdeeling van het maatschappelijk inkomen.

3. Het vraagstuk der afwenteling

Wanneer aan de werkgevers en aan de verzekerden een premie wordt opgelegd, dan beteekent dit nog niet, dat zij zelf deze ook uiteindelijk dragen. Er heeft mogelijk afwenteling op andere groepen der bevolking plaats. Dit vraagstuk is voor ons onderwerp van veel belang. Enkele opmerkingen mogen daarom volgen.

De premie, die een *werkgever* gaat betalen, komt ten laste van zijn winst, indien overigens geen veranderingen zouden intreden. Dit is in het algemeen niet waarschijnlijk. Een betere sociale verzekering kan de productiviteit van den arbeider doen toenemen, hetzij doordat de getroffen voorziening zijn lichaamskracht versterkt, hetzij doordat deze zijn energie en werklust prikkelt. In dat geval kan de grootere productiviteit van den arbeider de hoogere onkosten van de premie opvangen. De productiviteit van de onderneming kan ook toenemen door maatregelen van de zijde van den werkgever. Het is bekend, dat deze factor in het productieproces zeer werkzaam is. De werkgevers zijn er door het verruimen van hun afzet, door het uitbreiden van mechanisatie, het vermeerderen van efficiency, het toepassen van nieuwe technische vindingen e.d., in vele gevallen in geslaagd hun meerdere onkosten te compenseeren. Men kan zelfs zeggen, dat de hoogere kosten aan arbeidsloon een krachtige prikkel in die richting vormen.

Wanneer de werkgever in zijn onderneming niet de gewenschte compensatie vindt voor zijn meerdere onkosten, dan zal wellicht een prijsverhooging van het product volgen. De hoogere premielasten worden dan op den afnemer afgewenteld. In hoever die afwenteling mogelijk zal zijn, hangt af van de bereidheid van den afnemer een hoogeren prijs te betalen. Vooral bij bedrijven, die voor de internationale markt werken kunnen hier moeilijkheden rijzen. Neemt de vraag door den, hoogeren prijs af, dan moet niet worden voorbijgezien, dat de vraag toeneemt van de zijde der arbeiders, die hun sociale verzekeringsuitkeeringen aan allerlei artikelen besteden. Er is dan een herverdeeling van het maatschappelijk inkomen, die verschillende gunstige economische gevolgen heeft, waarop wij reeds in Deel I, Hoofdstuk II de aandacht vestigden (n.l. het bevredigen van meer intense behoeften, het bevorderen van de relatief goedkoope massaproductie en het verkrijgen van een meer gelijkmatige koopkracht).

Het vraagstuk der afwenteling doet zich ook voor bij de premie der *verzekerden*. Bij de arbeiders zal het gaan betalen van een premie wellicht een drang doen ontstaan om deze kosten in een loonsverhooging te verdisconteeren. Het streven zal derhalve zijn het bedrag der premie op den werkgever af te wentelen. De verschillende mogelijkheden, welke rijzen indien dit streven slaagt, werden bij het bespreken van de afwenteling van de premie, door den werkgever te betalen, reeds aangegeven. Indien de werkgever in een loonsverhooging toestemt en die verhooging in de prijzen kan verdisconteeren, dan wil dat nog geenszins zeggen, dat de arbeiders practisch de premie van den werkgever betalen. [1]) Zulks hangt af van de beantwoording van de vraag, of het desbetreffende product behoort tot de artikelen, welke de arbeider zich pleegt aan te schaffen, dan wel, bijvoorbeeld, tot de luxeproducten. De prijs van luxeproducten is voor den arbeider van geen beteekenis. Ook indien het een artikel van dagelijksch gebruik van den arbeider betreft, dan nog draagt de arbeider slechts een deel van de prijsverhooging, aangezien niet alleen hij, maar tal van andere bevolkingsgroepen mede die verhooging dragen.

Tenslotte nog eenige opmerkingen over de vraag, wie de bijdrage van de *Overheid* draagt. Uiteraard hangt dit af van de belasting, die wordt opgelegd. Op dit onderwerp hopen wij

---

[1]) Aldus Nicholas Kaldor, in een artikel "The Beveridge Report II, The Financial Burden," in "The Economic Journal," April 1943.

in Hoofdstuk VIII terug te komen. Hier willen wij slechts vastleggen, dat er aanleiding is de kosten van de sociale verzekering, die uit de schatkist worden betaald, niet door een verbruiksbelasting of door een bedrijfsbelasting te dekken. Een verbruiksbelasting op artikelen van algemeen verbruik treft de groote massa en dus de verzekerden, die reeds hun premie hebben te betalen. Ook de werkgevers dragen hun premie bij, zoodat er voor een bedrijfsbelasting evenmin voldoende aanleiding bestaat. Het meest aangewezen is een progressieve inkomstenbelasting, die in het bijzonder de hoogere inkomens treft. Het doel van de sociale verzekering is, door een herverdeeling van het maatschappelijk inkomen een deel van de inkomensstroom van de hoogere inkomens naar de lagere inkomens toe te voeren. In dien gedachtengang past een belasting, die het verminderen van de ongelijkheid in inkomens bevordert.

De Commissie is er zich van bewust, dat zij met deze enkele opmerkingen het vraagstuk der afwenteling allerminst heeft uitgeput. Er zijn daarbij tal van wrijvingen, weerstanden en tegenstrijdige gevolgen, die het geheele beeld confuus maken. Omdat een afwenteling dikwijls niet mogelijk is, en indien mogelijk, tijd vraagt en complicaties meebrengt, is er aanleiding de groep der werkgevers, de groep der verzekerden en de Overheid als zelfstandig contribueerende groepen te behandelen.

4. De verhouding, waarin werkgevers, verzekerden en Overheid bijdragen

Het bedrag van de premie zal afhankelijk zijn van de uitkeering, die wordt toegekend. Over de vraag, welke uitkeeringen gewenscht zijn, zullen in het volgend deel van dit hoofdstuk eenige opmerkingen worden gemaakt. Doel van die opmerkingen zal niet zijn om bedragen voor te stellen, maar uitsluitend om aan te geven, welke soorten uitkeering zouden kunnen worden vastgesteld. De Commissie acht zich niet in staat ten aanzien van de uitkeeringen, en de daarmede verband houdende premies, thans bedragen te noemen. Zij beschikt in menig opzicht niet over de gegevens, die daarvoor onmisbaar zijn. Ook acht zij het niet wel mogelijk op dit terrein voorstellen te doen, zoolang zij omtrent de feitelijke economische en sociale verhoudingen in bevrijd Nederland volkomen in het duister tast. Eerst wanneer de cijfers betreffende de loonen, de prijzen, het maatschappelijk inkomen e.d. bekend zijn, kan op dit terrein met kennis van zaken worden geoordeeld.

Wel moet thans de vraag worden bezien, in welke verhouding de werkgevers, verzekerden en Overheid zouden kunnen bijdragen.

Het Beveridge rapport geeft te dien aanzien belangrijk materiaal, dat ter vergelijking dienst kan doen.

De *gezamenlijke premies van werkgevers en arbeiders* voorzien volgens het Beveridge rapport in 2/3 van de kosten van werkloosheid; in 5 › van de kosten van ouderdomspensioen, van moederschap en van arbeidsongeschiktheid [1]), ten aanzien van personen, die in het vervolg bij het bereiken van den verzekeringsplichtigen leeftijd (16 jaar) onder de verzekering zouden komen te vallen; in de totale kosten van de gelden toegekend bij huwelijk en overlijden; in 5/6 van de kosten van andere uitkeeringen, omvattende weduwe- en voogdijuitkeering; en in een bijdrage in de kosten van de gezondheids- en rehabilitatiediensten. [2])

Met betrekking tot de verdeeling van de gezamenlijke premies van werkgevers en arbeiders werd het billijk geoordeeld, dat ieder de helft zou dragen in de kosten van werkloosheid, van arbeidsongeschiktheid [1]), van het ouderdomspensioen en van den weduwstaat; voorts werd het billijk geoordeeld, dat de werkgevers een bijdrage zouden blijven leveren in de onkosten van medische behandeling van hun arbeiders en dat de verzekerden zouden worden belast met de te verstrekken gelden bij overlijden, huwelijk en bevalling en met het grootste deel van de verzekeringsbijdragen voor medische behandeling. [3]) In cijfers uitgedrukt leidt dit tot een zoodanige verdeeling van de wekelijksche premie ad 7 s. 6 d., dat de arbeider 4 s. 3 d. betaalt en de werkgever 3 s. 3 d.

De *zelfstandigen*, die geen werkgever hebben om een deel van hun premie te betalen, moeten de geheele premie zelf opbrengen. [4])

De *schatkist* voorziet volgens het rapport in 1/3 van de kosten van werkloosheid; in 1/6 van de kosten van ouderdoms-

---

[1]) Hierbij is nog niet gerekend met de extra bijdrage, die van de werkgevers wordt gevraagd in die bedrijven, welke een hoog gevarenrisico voor ongevallen oploopen.

[2]) Beveridge Report, blz. 110, par. 279.

[3]) Beveridge Report, blz. 111, par. 280.

[4]) Beveridge Report, blz. 110, par. 279. Blijkens een uitlating van meer recenten datum ("Times," 9.1.'45) is Sir William overigens thans van deze opvatting teruggekomen: " . . . when in a tripartite scheme one of the parties goes out, it is at least arguable that his missing contributions should be divided equally between the two remaining parties." De Staat zou volgens deze

pensioen, van moederschap en van arbeidsongeschiktheid, ten aanzien van personen, die in het vervolg bij het bereiken van den 16-jarigen leeftijd onder de verzekering zouden komen te vallen, tezamen met de kosten verbonden aan het inbrengen in de verzekering van de bestaande bevolking van alle leeftijden; in 1/6 van de kosten van arbeidsongeschiktheid krachtens bedrijfsongeval, voorzoover die kosten niet worden gedekt door de extra bijdrage, die van de werkgevers wordt gevraagd in die bedrijven, welke een hoog gevarenrisico voor ongevallen opleveren [1]); in de totale kosten van kinderbijslagen en de steunverleening. De schatkist en plaatselijke belastingen dekken de kosten van de gezondheids- en rehabilitatiediensten met de hulp van een bijdrage uit het Sociale Verzekeringsfonds.

Het verdient reeds direct de aandacht, dat deze geheele verdeeling van de kosten tusschen werkgevers, verzekerden en Overheid een ietwat willekeurigen indruk maakt. Veel beginselen zijn daarin niet te ontdekken. Sir William Beveridge is zich daarvan ook wel bewust:

> "There is nothing sacred about the division suggested "in this Report; it is no more than a basis for discussion "and argument." [2])

---

redeneering de helft van het verschil tusschen de premies, resp. te betalen door den werknemer en den kleinen zelfstandige volgens den oorspronkelijke opzet van het Plan, voor zijn rekening moeten nemen. Anders is te duchten, aldus Sir William, dat de last, welke het Plan (en, volgend in zijn voetspoor, ook het Britsche Regeeringsvoorstel) op de groep der kleine zelfstandigen legt, te zwaar zal blijken.

[1]) In hetzelfde "Times"-artikel, in de vorige noot geciteerd, zet Sir William uiteen, waarom het Britsche Regeeringsvoorstel om de lasten, voortvloeiende uit de ongevallenverzekering, op dezelfde wijze te verdeelen als die der ouderdoms-, invaliditeits- en ziekteverzekering — n.l. 1/6 van de totale actuarische contributie voor rekening van den Staat, 5/6 voor rekening van werkgevers en werknemers gezamenlijk — zijns inziens onjuist is. Ten aanzien van de ouderdoms-, invaliditeits- en ziekteverzekering zou de Staat immers in feite veel meer betalen, n.l. eveneens de kosten van het inbrengen in de verzekering van al diegenen, die op het oogenblik van in werking treden der nieuwe regeling reeds op gevorderden leeftijd zijn. Bovendien varieert het ongevallenrisico, evenals dat der werkloosheid, aanzienlijk voor de verschillende bedrijven, en het gaat — aldus Beveridge — niet aan, de relatief "veilige" bedrijven buiten alle proportie tot hun risico in de kosten der ongevallenverzekering te doen deelen, hetgeen bij invoering der Regeeringsvoorstellen het geval zou zijn. Beter ware het, de kostenverdeeling volgens denzelfden maatstaf te doen geschieden, die ten aanzien van de werkloosheidsverzekering werd aangelegd, n.l. 1/3 voor rekening van den Staat, de rest voor rekening van werknemers en werkgevers ieder voor de helft.

[2]) Beveridge Report, blz. 52, par. 115.

Mr. R. W. B. Clarke drukt zich nog iets sterker uit:

> "The calculation bristles with assumptions and "arbitrary determinations . . . There is no actuarial "virtue in these calculations; if one decided that the "contribution should be 2 s. or 10 s. a week, one could "go through precisely the same computation making "the appropriate assumptions which would yield a result "of precisely the same validity." [1])

Cassidy suggereert, dat "the insured persons should contribute the most, the government the next largest share and the employers the least." [2]) Maar de schrijver geeft geen nadere motiveering voor dit uitgangspunt en ook hij erkent, dat "there can be no 'scientific' or objective answer to this question."

Alvorens een indruk te geven van de verhouding, waarin het Beveridge rapport bijdragen van de werkgevers, de verzekerden en de Overheid vraagt, geven wij eerst de totale onkosten van Sir William's plan. [3])

Estimated Social Security Expenditure 1945 and 1965

	1945. £ millions.	1965. £ millions.
Social Insurance:		
Unemployment Benefit (including training benefit)	110	107
Disability Benefit other than industrial	57	71
Industrial Disability Benefit, Pensions and Grant	15	15
Retirement Pensions	126	300
Widow's and Guardian Benefit . .	29	21
Maternity Grant and Benefit . . .	7	6
Marriage Grant.	1	3
Funeral Grant	4	12
Cost of Administration	18	18
Total Social Insurance . . .	367	553

[1]) "Social Security," edited by William Robson, Allen & Unwin Ltd. London, blz. 365.

[2]) Harry M. Cassidy, "Social Security and Reconstruction in Canada," Toronto, The Ryerson Press, blz. 143.

[3]) Ontleend aan het Beveridge Report, blz. 104, tabel XIII.

	1945. £ millions.	1946. £ millions
National Assistance:		
Assistance Pensions	39	25
Other Assistance	5	5
Cost of Administration	3	2
Children's Allowances	110	100
Cost of Administration	3	3
Health and Rehabilitation Services .	170	170
Total	697	858

Thans volgen de bijdragen, die de groep der werkgevers, de groep der verzekerden en de Overheid zullen moeten opbrengen. [1])

Estimated Cost of Social Security to Exchequer, Insured Persons, and Employers, 1945 and 1965

	£ millions.		
	1945.		1965.
	Present Schemes.	Proposed.	Proposed.
National Exchequer (and Local Rates for hospital and public assistance	265	351	519
Insured Persons	69	194	192
Employers	83	137	132
Other (mainly interest)	15	15	15
Total	432	697	858

Ter voorkoming van misverstand moge er aan worden herinnerd, dat de stijging van het bedrag, dat de verzekerden zouden moeten betalen (van £ 69 millioen tot £ 194 millioen) in belangrijke mate wordt veroorzaakt, doordat het aantal

[1]) Beveridge Report, blz. 112.

verzekerden bij de inwerkingtreding van het Beveridge rapport sterk zal toenemen. De stijging beteekent derhalve niet zonder meer een verzwaring van de bestaande lasten der verzekerden. Ook moet worden rekening gehouden met het feit, dat tal van personen, die tot nu toe aan een vrijwillige verzekering deelnamen, de daaraan verbonden premie besparen, wanneer zij onder het Beveridge plan worden gebracht, zoodat de nieuw te betalen premie voor hen niet een geheel nieuwe uitgave beteekent. Sir William Beveridge geeft omtrent de bedragen, die thans reeds voor sociale verzekering worden uitgegeven, interessante berekeningen, ontleend aan huishoudelijke budgets, verzameld door het Ministry of Labour in de jaren 1937/38. Met toepassing van een prijsverhooging van 25 % komt hij voor 1942 tot de volgende gegevens:

	Per Adult Man
Insurance premiums, payments to pension funds, etc.	27,35 pence per week.
Medical treatment, including hospital, doctor, dentist, optician, midwife, nursing, drugs and appliances . .	19,20 „ „ „
Compulsory insurance	23,75 „ „ „
	70,30 pence per week.

Tegenover de door Sir William voorgestelde premie van 4 s. 3 d., welke een verzekerd man zou moeten betalen, staat hier voor de aangegeven doeleinden een thans geldende bijdrage van 70,30 pence, zegge 5 s. 10 d.

Na de bovenstaande twee tabellen, waarin de totale kosten van het plan zijn weergegeven en de bedragen, die de groep der werkgevers, de groep der verzekerden en de Overheid zullen moeten bijdragen, volgt thans de relatieve verhouding van deze drie contribueerenden. [1])

Uit nevenstaande tabel blijkt, dat de bijdrage van de Overheid in de toekomst aanmerkelijk zal stijgen. Het is vooral uit deze bijdrage, dat de toenemende uitgaven voor ouderdomspensioen zullen worden bestreden. De druk van het ouderdomspensioen komt te duidelijker uit, wanneer men rekening houdt met het feit, dat de uitgaven door den gemiddelden hoogeren ouderdom van den mensch toenemen, terwijl de inkomsten uit premies door het geringer aantal geboorten afnemen. De hoogere bijdrage van de Overheid is met opzet naar de toekomst

[1]) Beveridge Report, blz. 206.

verschoven, omdat de liquidatie van den oorlog en de reconstructie direct na den oorlog hooge eischen aan de schatkist zullen stellen.

Social Security Budget: Estimated Income

	1945. £ millions	Percentage of total.	1945. £ millions	Percentage of total.	1945. £ millions	Percentage of total.
Contributions from:—						
Insured Persons . . .	194	28	196	25	192	22
Employers	131		130		127	
Industrial disability levy on employers [1]) . . .	6	20	5	18	5	15
Interest on existing funds	15	2	15	2	15	2
Balance of expenditure, to be met from Exchequer (or local rates)	351	50	418	55	519	61
Total	697	100	764	100	858	100

De verhouding, waarin de werkgevers, de verzekerden en de Overheid bijdragen, is volgens de hier gegeven tabel 20-28-50 voor 1945 en 15-22-61 voor 1965.

Welke aanwijzingen kunnen uit deze gegevens voor Nederland worden geput?

Uitgaande van het standpunt, dat de sociale verzekering aanmerkelijk zal moeten worden verbeterd, rijst ook hier de vraag, in welke verhouding werkgevers, verzekerden en Overheid zullen moeten bijdragen.

De Commissie heeft getracht na te gaan, hoe de verhoudingen ten deze in Nederland zijn. Tot haar leedwezen is zij daarbij slechts tot een zeer *ruwe schatting* kunnen komen, ten gevolge van het reeds meermalen genoemde euvel, dat zij niet over de gegevens beschikte om een meer zuivere berekening te kunnen maken.

Met het *meest mogelijke voorbehoud* zou zij daarom de volgende tabel willen geven:

[1]) Including, in 1945, payments from reserves held by employers (or their insurers) for compensation on the old scales to persons injured before July 1944.

Premies uitgedrukt in Percentages van het arbeidsloon [1])

	Werkgevers.	Arbeiders.	Overheid.
Ongevallenwet	1,5	—	—
Ouderdoms- en invaliditeitswet	2,5	—	1 [2])
Vereveningsheffing . .	3	1½ [3])	—
Ziektewet	2	1 [4])	—
Ziekenfondsbesluit . . .	2	2 [4])	—
Werkloosheidsbesluit . .	—	2	1,6 [5])
Kinderbijslagwet [6]) . . .	1	—	—
	12	6½	2,6

Gedurende de bezettingsperiode namen de premies aanmerkelijk toe. Het percentage, dat de werkgevers betalen steeg van 5 % vóór den oorlog tot 12 % op dit oogenblik. De arbeiders kwamen (de afgeschafte werkloosheidsverzekering nog medegerekend) van 3 % op 6,5 %.

Het resultaat van deze berekeningen wijst op een relatief hooge premie voor de werkgevers, een lichtere premie voor de arbeiders en een relatief geringe bijdrage van de Overheid. Intusschen moet bij het beoordeelen van de bijdrage van de Overheid niet worden vergeten, dat de Overheid jaarlijks zeer groote bedragen uitgaf voor werkverschaffing, steun en

[1]) Het gemiddelde premiebedrag per week is in een percentage van het loon uitgedrukt, waarbij als standaardloon werd genomen een bedrag van f 30 per week.

[2]) Dit cijfer werd als volgt verkregen: Nagegaan werden het bedrag, dat de Overheid gemiddeld per jaar moet bijdragen en het aantal verzekerden, waarna de bijdrage van de Overheid per week kon worden bepaald. Deze bijdrage werd in een percentage van het aangenomen standaard-weekloon uitgedrukt.

[3]) Aangenomen is, dat van de Vereveningsheffing 1½% op den arbeider is verhaald, doch dit kan slechts geschieden onder bepaalde voorwaarden met toestemming van den Gemachtigde van den Arbeid.

[4]) De werkgever heeft de bevoegdheid dit percentage op den werknemer te verhalen. Gelijk bekend wordt van deze bevoegdheid dikwijls geen gebruik gemaakt. Intusschen zijn deze cijfers wellicht aan den lagen kant, indien men in aanmerking neemt, dat verschillende der bestaande ziekenkassen met aanzienlijke tekorten werken.

[5]) Deze cijfers werden als volgt verkregen: Nagegaan werden voor 1939 het totaal bedrag aan premies, door de verzekerden opgebracht, en het aantal verzekerden, waarna het gemiddelde premiebedrag van den verzekerde per week kon worden bepaald. Voorts werd nagegaan het bedrag aan Rijkssubsidie. De verhouding tusschen het totaal bedrag aan premies van de verzekerden en het Rijkssubsidie kon worden vastgesteld. Eenzelfde verhouding werd daarop

armenzorg en dat ook belangrijke bedragen werden uitgegeven voor de volksgezondheid. Wanneer deze bedragen nog in aanmerking worden genomen, dan wordt het aandeel van de Overheid aanmerkelijk hooger.

De verbeteringen in de sociale verzekering, welke de Commissie aanbeveelt, betreffen een aanmerkelijke uitbreiding van de groep der verzekerden, een verruiming van de soorten uitkeering en een verhooging van de uitkeeringen. Zulks zal het noodig maken de bijdragen van werkgevers, verzekerden en Overheid geheel opnieuw te bezien.

In het bovenstaande is aangegeven, waarom het gewenscht is, dat werkgevers, verzekerden en Overheid alle drie in de verzekering bijdragen. In welke onderlinge verhouding dit zal moeten geschieden, is niet op objectieve gronden overtuigend vast te stellen. Wel kunnen een aantal factoren worden genoemd, die bij het bepalen van ieder's aandeel een rol zullen moeten spelen. Zoo zal in aanmerking moeten worden genomen de thans bestaande verhouding; voorts welk totaal bedrag benoodigd zal zijn; welke de draagkracht is van werkgevers, verzekerden en Overheid; en welke de bereidheid van de werkgevers, verzekerden en belastingbetalers om te contribueeren. Een resultaat, dat — ruw gezegd — een derde der kosten ten laste der Overheid brengt, een derde ten laste der werkgevers en een derde ten laste der verzekerden, schijnt daarbij niet tot de onmogelijkheden te behooren.

---

genomen tusschen het reeds bekende premiebedrag van den verzekerde per week en het bedrag aan Rijkssubsidie per verzekerde per week.

De Commissie is zich ten volle bewust, dat in deze simplistische berekeningswijze, gebaseerd op de gegevens van slechts één jaar, een groot element van willekeur schuilt. Onder de omstandigheden, waaronder zij moest werken, kon dit echter niet vermeden worden. Overigens zijn de aldus verkregen resultaten waarschijnlijk te laag. Weliswaar wordt in het Voorontwerp Werkloosheidsverzekering 1938 van Minister Romme, op grond eener beschouwing van de geldelijke uitkomsten van het Werkloosheidsbesluit 1917, een gemiddelde premie van 1½ à 2 percent voldoende geacht ter dekking van de uitgaven wegens "normale werkloosheid" (voor een Overheidsbijdrage werd in het gedachte systeem geen plaats geacht). Doch de Hooge Raad van Arbeid, die in 1939 advies over dit voorontwerp uitbracht, meende — al kon zij dan ook "niet tot een eenstemmig oordeel over deze gecompliceerde materie geraken" — "dat de premiepercentages van ten hoogste 2 % van het loon, zooals deze genoemd werden in de Memorie van Toelichting tot het voorontwerp, te laag gesteld waren en dat bij een bevredigende regeling van deze verzekering een aanmerkelijk hoogere premie, van tenminste 4 tot 5 %, noodig zou zijn." (Wittert van Hoogland, Dl. II blz. 524 en 531).

[6]) Niet opgenomen in deze lijst is het Bijzonder Ongevallenfonds, daar dit uiteraard slechts een tijdelijke voorziening betreft.

f) Uitkeeringen [1])

Het onderwerp "uitkeeringen" stelt ons voor verschillende vragen, die een nadere bespreking behoeven. Het eerste punt, dat de aandacht verdient is:

1. De verschillende soorten uitkeering

Beveridge onderscheidt acht primaire nooden, waarin moet worden voorzien, wil men uiteindelijk sociale zekerheid tot stand brengen [2]):

1. Werkloosheid.
2. Arbeidsongeschiktheid tengevolge van ziekte, invaliditeit of ongeval.
3. Verlies van inkomsten door personen, die voor hun levensonderhoud niet afhankelijk zijn op betaalden arbeid.
4. Uitsluiting van het arbeidsproces op grond van ouderdom.
5. Speciale behoeften van de gehuwde vrouw.
6. Begrafeniskosten.
7. Speciale behoeften van de jeugd.
8. Lichamelijke ziekten of gebreken.

Tegen al deze nooden bevat het Beveridge Plan passende voorzieningen, meerendeels in den vorm van verzekeringsuitkeeringen. Waar echter de verzekeringsuitkeering om de een of andere reden onvoldoende is of ontbreekt, kan deze leemte door middel van ondersteuning worden goedgemaakt, terwijl aan de speciale behoeften van de jeugd en van gebrekkige of zieke personen respectievelijk door kindertoelagen en door uitgebreide medische- en rehabilitatiediensten wordt tegemoetgekomen. De beide laatste categorieën van voorzieningen vinden behandeling in hoofdstuk VII (Minimum-loon en kindertoelagen) en in Deel III (Medische- en Rehabilitatiediensten) van het Rapport der Commissie. In deze afdeeling komen dus slechts de eerste zes door Beveridge opgesomde nooden ter sprake. Zij zijn zóó universeel en gelijkvormig,

[1]) In bijlage B van dit Rapport is een vergelijkend overzicht gegeven van de in Nederland en Engeland thans geldende voorzieningen en de in het Beveridge Rapport voorgestelde uitkeeringen.

[2]) Beveridge Report, blz. 124, par. 311.

dat het opleggen van een algemeenen verzekeringsplicht ten aanzien hiervan geen bezwaar oplevert. Daarnaast echter blijven er vele nooden, waarin beter door vrijwillige verzekering kan worden voorzien, daar zij te zeer varieeren met de individueele levensomstandigheden van bepaalde personen of groepen van personen. Hierop wordt in afdeeling *i*) van dit hoofdstuk, bij de behandeling der vrijwillige verzekering, teruggekomen.

De Aanbeveling van de Internationale Arbeidsconferentie te Philadelphia 1944 [1]) noemt als gevallen, waarin de sociale verzekering in de eerste plaats moet voorzien, nagenoeg dezelfde als Sir William, al wordt daarin een eenigszins andere indeeling gevolgd.

In de bestaande Nederlandsche sociale wetgeving worden voor de meeste dezer gevallen eveneens voorzieningen aangetroffen. Doch dat neemt niet weg, dat de geldende regelingen in vele opzichten te kort schieten en in het licht van de jongste ontwikkeling in het buitenland verbetering en aanvulling behoeven. Met name moet de geldende ouderdoms- en invaliditeitsregeling volstrekt onvoldoende worden geacht, terwijl een wettelijke regeling der werkloosheidsverzekering in een dringende behoefte zou voorzien. Bovendien is grootere coördinatie tusschen de uitkeeringen der verschillende verzekeringen onderling gewenscht. Op deze problemen zal dieper worden ingegaan in hoofdstuk VI, waar achtereenvolgens bijzondere punten betreffende de ouderdomsverzekering, de ongevallenverzekering, de ziekteverzekering en de werkloosheidsverzekering worden besproken. Afgezien hiervan acht de Commissie echter eveneens toevoeging van een aantal nieuwe voorzieningen aan de reeds bestaande bevorderlijk voor het bereiken van het nagestreefde doel: sociale zekerheid.

In de eerste plaats heeft zij hierbij op het oog een *algemeene voorziening voor vrouwen in den weduwestaat*. In Nederland worden deze thans alleen geholpen na het bereiken van den 60-jarigen leeftijd, voorts bij blijvende invaliditeit en bij sterfte van den echtgenoot tengevolge van een bedrijfsongeval. Uiteraard betreft dit slechts een klein percentage van het aantal gevallen, dat een vrouw weduwe wordt, en de Commissie zou aan dezen onbevredigenden toestand een einde willen zien gemaakt. Intusschen beteekent dit niet, dat zij onvoorwaardelijk en onder alle omstandigheden een vast pensioen aan iedere weduwe zou willen doen toekennen: uiteraard zullen bij het invoeren

[1]) Zie Dl. I van het Rapport der Commissie, hoofdstuk IV *b*).

eener algemeene regeling voor weduwen beperkingen noodig zijn. De positie van de vrouw in het maatschappelijk leven is in den laatsten tijd aanzienlijk veranderd. Was het aantal vrouwen, dat buitenshuis werkzaam was, vroeger van bijna geen beteekenis, tegenwoordig is dat aantal zeer groot. De vrouw kan ook in het maatschappelijk leven haar brood verdienen. Voor een vrouw, die weduwe wordt, bestaat daarom veelal de gelegenheid in haar eigen onderhoud te voorzien. Voorzoover zij reeds vóór haar huwelijk een betrekking buitenshuis had en in dat bepaalde werk was geschoold, kan zij probeeren daarin opnieuw haar onderhoud te vinden. Voorzoover zij vroeger niet dergelijk werk heeft gedaan, zal zij de noodige scholing moeten ontvangen. Van belang is hierbij natuurlijk de vraag, of zij de zorg heeft over nog jeugdige kinderen. Een en ander leidt tot de conclusie, dat een uitbreiding van de zorg voor weduwen en weezen in deze richting zou kunnen gaan, dat weduwen alleen dan een blijvende uitkeering behooren te ontvangen, wanneer zij niet meer op een leeftijd zijn, dat zij een werkkring buitenshuis op zich kunnen nemen, voorts dat zij, die dat wel kunnen, de gelegenheid zullen moeten ontvangen om zich daarop voor te bereiden en tenslotte, dat ook het feit, dat zij de zorg hebben over kinderen in de te treffen regeling een rol moet spelen.

Het Beveridge rapport heeft deze gedachten, voorzoover het niet betreft weduwen, wier echtgenoot door een bedrijfsongeval of bedrijfsziekte is gestorven, als volgt geconcretiseerd. [1]) Is de weduwe ouder dan 60 jaar, dan heeft zij aanspraak op een ouderdomspensioen. Voor weduwen, die jonger zijn en nog op een leeftijd, dat zij kunnen werken, is een weduweuitkeering vastgesteld, die op een betrekkelijk hoog bedrag is bepaald en voor den tijd van 13 weken wordt toegekend. De bedoeling is, dat zij zich in die periode aan haar nieuwe omstandigheden kan aanpassen. Aan het einde van die periode heeft zij het recht op een voogdijuitkeering, indien en voorzoover zij de zorg heeft over nog van haar afhankelijke kinderen. Tezamen met de kindertoelagen worden deze bedragen geacht voldoende te zijn, ook indien de weduwe niets verdient. Verdient zij wel, dan zal een evenredige vermindering van haar uitkeering moeten volgen. De weduwe-uitkeering houdt geheel op, wanneer het jongste kind niet meer afhankelijk

[1]) Beveridge Report, blz 64 e.v., par. 153—156; blz. 133, par. 346; blz. 135, par. 349.

is, of bij hertrouwen. Tenslotte kan de weduwe een scholingsuitkeering ontvangen, welke voor een bepaalde periode (maximum 26 weken) wordt gegeven om gemakkelijker een betrekking te kunnen vinden.

Naar de meening der Commissie verdient een regeling van deze strekking ook voor Nederland aanbeveling.

Een *scholingsuitkeering* zou, behalve aan weduwen, eveneens aan andere categorieën van personen moeten worden verstrekt. Hierbij is voornamelijk gedacht aan twee gevallen: zelfstandigen, die hun broodwinning verliezen en zich voor een nieuw beroep wenschen te bekwamen (hetzij als loonarbeider, hetzij anderszins); en personen, die niet door winstgevenden arbeid in hun onderhoud plachten te voorzien, doch wier bron van inkomsten heeft opgehouden te bestaan.

Beveridge zou in de scholingsuitkeering, waar noodig, ook een vergoeding voor verhuis- en verblijfkosten willen zien begrepen, en de Commissie houdt een zoodanige bijkomende voorziening ook voor ons land aanbevelenswaardig.

Voorts legde de Commissie zich de vraag voor, of, naast kindertoelagen (waarover meer in hoofdstuk VII) een *speciale uitkeering ten behoeve van andere, van den kostwinner afhankelijke leden van het gezin*, m.a.w. een "dependants-allowance" naar het voorbeeld van het Beveridge Plan, wenschelijk is. Neemt men als uitgangspunt, dat minimum-loonen worden vastgesteld, die toereikend zijn voor het levensonderhoud van een arbeider met een klein gezin [1]), dan zal er voor het verstrekken van een zoodanige speciale uitkeering slechts in een betrekkelijk gering aantal gevallen aanleiding zijn. In het Beveridge-stelsel ligt de zaak eenigszins anders, gezien de "flat rate" der uitkeeringen en haar vaststelling volgens twee tarieven, al naar gelang de verzekerde gehuwd, dan wel vrijgezel is. De Commissie zou ten deze dan ook niet verder willen gaan, dan voor Nederland het toekennen eener zoodanige uitkeering in overweging te geven.

Daarentegen is naar het oordeel der Commissie het geven van een [illegible] *in de extra uitgaven, veroorzaakt door [illegible] en [illegible]*, van essentieel belang.

Gedurende de bezetting werd een wijziging in de Ziektewet aangebracht, krachtens welke thans (naast de moederschapsuitkeering voor werkende vrouwen) ook een *kraamgeld* wordt toegekend aan iedere vrouwelijke verzekerde, benevens aan

---

[1]) Zie Hoofdstuk VII, blz. 92.

echtgenoote, dochters en pleegdochters van een verzekerden man. De Commissie zou een soortgelijke regeling willen zien uitgebreid tot practisch het geheele vrouwelijke bevolkingsdeel, dat hiervoor in de termen valt; op voorwaarde evenwel, dat het kraamgeld ook werkelijk ten goede komt aan de persoon, voor wie het is bestemd, en niet, zooals thans wel eens het geval schijnt te zijn, door een hoogere doktersrekening wordt opgeslokt. Verwezenlijking van een plan in den geest van hetgeen in Dl. III van dit Rapport omtrent de toekomstige organisatie der medische- en rehabilitatiediensten zal worden opgemerkt, zou aan dit euvel vanzelf een einde maken.

Behalve een kraamgeldregeling, die in de meeste nieuwere buitenlandsche stelsels aangetroffen wordt, bevatten de Britsche Regeeringsvoorstellen nog een andere voorziening ten behoeve van kraamvrouwen, die vóór hun bevalling geen beroep uitoefenden en dus ook niet in de termen vallen van een moederschapsuitkeering: haar is als "attendance allowance" een speciale geldelijke vergoeding toegedacht teneinde haar in staat te stellen, gedurende vier weken een *hulp in de huishouding* aan te stellen. Een dergelijke voorziening komt voor in de reeds eerder aangehaalde Aanbeveling der Internationale Arbeidsconferentie, doch zij is daar niet beperkt tot kraamvrouwen, maar strekt zich uit tot al die gevallen, waarin de huisvrouw in het ziekenhuis moet worden opgenomen. Beveridge wil deze gevallen helpen door het van Overheidswege (d.w.z. "as part of the welfare sevice of hospitals") gratis beschikbaar stellen van een zoodanige hulp. Dit laatste komt der Commissie aantrekkelijker voor dan een geldelijke vergoeding, aangezien het hierbij immers moeilijk zal zijn te controleeren, of het geld ook werkelijk voor het beoogde doel wordt besteed, terwijl tevens van een goed georganiseerden dienst van dezen aard eenige opvoedkundige werking zou kunnen uitgaan op het gebied van hygiëne en kinderzorg.

Wat betreft het *huwelijksgeld*, hetwelk volgens het Beveridge rapport zou worden toegekend aan een vrouw, die in het huwelijk treedt — dit is voor ons land een noviteit. In den gedachtengang van genoemd rapport zou het bedrag eener zoodanige vergoeding aldus worden vastgesteld, dat voor elke 40 aan het huwelijk voorafgegane premiebetalingen £ 1 wordt toegekend, tot een maximum van £ 10 [1]). Als argument voor deze regeling wordt in herinnering gebracht, dat de

[1]) Beveridge Report, blz. 132, par. 340.

vrouw, die in het huwelijk treedt, mogelijkheden van uitkeering, welke zij tot nu toe had, opgeeft en dat het billijk is haar daarvoor een compensatie te geven. Voorts zal de regeling ertoe bijdragen, dat de verzekerden meer nauwkeurig aangifte doen van hun huwelijk, hetgeen speciaal voor Engeland, met zijn achterlijke registratie voor den Burgerlijken Stand, van belang is. Het Beveridge rapport voegt er evenwel aan toe, dat deze uitkeering geen wezenlijk bestanddeel van het verzekeringsplan uitmaakt en zou kunnen worden weggelaten, indien dit met het oog op het peil der premies gewenscht zou zijn. In aanmerking genomen de bijzondere uitgaven, die bij een huwelijk rijzen, is de Commissie van meening, dat het aanbeveling verdient een regeling van deze strekking ook voor Nederland op te nemen.

Voorts bevatten zoowel het Beveridge rapport als de Aanbeveling der Internationale Arbeidsconferentie, alsmede de meeste (in voorbereiding zijnde of reeds ingevoerde) moderne stelsels in het buitenland een *tegemoetkoming in de eniskosten.* In Nederland komt een zoodanige voorziening slechts voor in de Ongevallenwet, terwijl sedert invoering van het Ziekenfondsenbesluit in 1941 een begrafenisgeld eveneens verstrekt wordt ten aanzien van personen, die onder de Ziektewet vallen, mitsgaders hun gezin. De vergoeding uithoofde van de ongevallenverzekering varieert naar gelang van het door den verzekerde genoten loon, tot een maximum van f 240,—, terwijl voor de ingevolge het Ziekenfondsenbesluit toegekende som een vast tarief geldt, n.l. f 50,— ten aanzien van volwassenen, f 30,— ten aanzien van kinderen beneden de twee jaar. In het Beveridge Plan zijn vier tarieven vastgesteld, n.l. £ 6 ten aanzien van een kind beneden de drie jaar, £ 10 ten aanzien van kinderen tusschen de drie en tien, £ 15 ten aanzien van jeugdige personen tusschen de tien en een-en-twintig, en tenslotte £ 20 ten aanzien van volwassenen. Het komt der Commissie voor, dat bij een verdere uitbreiding van de vergoeding voor begrafeniskosten, waardoor practisch de geheele bevolking bestreken wordt, het systeem van twee of meer vaste tarieven de voorkeur verdient boven den in de Ongevallenwet gevolgden weg. De aard der behoefte, waarin deze vergoeding voorziet, kan immers moeilijk het maken van een onderscheid op grond van welstand rechtvaardigen, en in bijkans alle buitenlandsche stelsels, die een zoodanige algemeene voorziening kennen, wordt dan ook het vast-tarief-systeem toegepast.

Tenslotte nog een opmerking over twee bijzondere voorzieningen, die respectievelijk in Nieuw Zeeland en in de Sovjet Unie zijn getroffen: het zgn. "*emergency-benefit*" voor personen, die om de een of andere reden niet voor een der normale uitkeeringen onder het Nieuw Zeelandsche stelsel in aanmerking komen, en de *tegemoetkoming aan personen* in Sovjet Rusland, die op een speciaal diëet zijn aangewezen. Voor de eerste voorziening zou in Nederland, waar in den gedachtengang der Commissie een bevredigende steunregeling de onvermijdelijke leemten in een overigens zoo uitgebreid mogelijk verzekeringsstelsel zou moeten aanvullen, geen plaats zijn. De tweede voorziening, hoewel vanzelfsprekend niet van vitaal belang, zou echter wellicht ook voor Nederland overwogen kunnen worden.

2. Wie voor de verschillende uitkeeringen in aanmerking komen

In den regel zal de beantwoording van de vraag, wie voor een bepaalde uitkeering in aanmerking komen, geen moeilijkheden opleveren, wanneer eenmaal is komen vast te staan, dat een zooveel mogelijk geünificeerd stelsel practisch de geheele bevolking dient te omvatten: in den aard der uitkeering ligt immers gewoonlijk reeds besloten, voor welke gevallen zij bestemd is. Ouderdomspensioenen en kindertoelagen zullen in principe allen leden der gemeenschap boven, respectievelijk beneden een bepaalden leeftijd, ten goede komen; ziekte-, invaliditeits- en werkloosheidsuitkeeringen aan ieder persoon tusschen deze beide leeftijdsgrenzen, wiens inkomsten onderbroken worden zoodra de toestand is ingetreden, waartegen genoemde uitkeeringen voorziening geven. Hierbij doet zich echter een complicatie voor. Personen, die voor eigen rekening werken en wier inkomsten dikwijls ongeregeld zijn, kunnen uiteraard moeilijk onder een algemeene werkloosheidsverzekering worden gebracht, terwijl hun opneming in de ziekteverzekering op geheel dezelfde voorwaarden als personen in loondienst en daarmede gelijkgestelde groepen eveneens op bezwaren stuit. In het volgende hoofdstuk, waarin de ziekteverzekering en de werkloosheidsverzekering afzonderlijk behandeld zijn, wordt op deze kwesties nader ingegaan. Hier moge op dit hoofdstuk reeds even worden vooruitgeloopen met de mededeeling, dat naar het oordeel der Commissie met

betrekking tot de werkloosheid Beveridge's oplossing, waarmede de Aanbeveling van de Internationale Arbeidsconferentie geheel overeenstemt en volgens welke voor de betrokken groep een scholingsuitkeering de plaats inneemt van de werkloosheidsuitkeering voor personen in dienstbetrekking, ook in ons land met profijt nagevolgd zou kunnen worden. Wat betreft de ziekteverzekering echter acht de Commissie den in het Rapport Van Bruggen ingeslagen weg, de nieuw in te brengen bevolkingsgroepen zooveel mogelijk op gelijken voet te behandelen als de reeds onder de bestaande regelingen verzekerde personen, verkieselijk boven de in het Beveridge rapport en de Aanbeveling voorgestelde regeling, die voor de betrokkenen belangrijk ongunstiger is.

Of in het komende stelsel naast de algemeene ziekte- en invaliditeitsvoorziening nog termen aanwezig moeten worden geacht voor een afzonderlijke verzekering van arbeiders, die het slachtoffer van een bedrijfs-ongeval of -ziekte zijn geworden, wordt in het volgende hoofdstuk eveneens nader onderzocht. Hier zij alvast vermeld, dat de Commissie daar tot de conclusie is gekomen, dat voor personen in dienst van bedrijven, althans voorloopig, met betrekking tot invaliditeit tengevolge van ziekte of ongeval een gepriviligeerde positie zal moeten blijven ingeruimd.

3. Het bedrag der uitkeeringen

Het Beveridge rapport gaat van het standpunt uit, dat de uitkeeringen als regel voldoende moeten zijn om een minimumbestaan te waarborgen. Maar het rapport laat het niet bij deze algemeene formule.[1]) Uitgaande van het peil van de kosten van het levensonderhoud in 1938 wordt uitgerekend, welke minimumbedragen noodig zijn voor personen op den werkenden leeftijd; voor personen, die zich uit hun werk hebben teruggetrokken; voor jongelieden van 15 tot 21 jaar, die werken; en voor kinderen van 0—15 jaar, die van hun ouders afhankelijk zijn. De posten, die bij deze berekeningen een rol spelen, zijn: huur; voeding; kleeding; brandstof; licht en overige uitgaven; en een marge. Voorts werd bij het uitbrengen van het rapport, zijnde November 1942, aangenomen, dat de kosten van het levensonderhoud bij het einde van den oorlog ongeveer 25 % zouden zijn gestegen. De op den grondslag

1) Beveridge Report, blz. 76 e.v., par. 193 e.v.

van 1938 vastgestelde uitkeeringen zouden dus met dit percentage moeten worden verhoogd om tot de juiste uitkeeringsbedragen te komen.

Intusschen is uiteraard thans nog niet te zeggen, hoe het met de kosten van het levensonderhoud aan het einde van den oorlog gesteld zal zijn. Zullen deze meer dan 25 % zijn gestegen, dan zal een evenredige verhooging van de premies en uitkeeringen moeten volgen, terwijl omgekeerd een evenredige verlaging zal moeten worden toegepast, indien een daling beneden de 25 % zou worden geconstateerd. De Commissie is niet overtuigd, dat een dergelijk automatisch systeem voor Nederland in de toekomst aanbeveling zou verdienen. Bij het vaststellen der uitkeeringen zal met de economische en financieele omstandigheden des lands rekening moeten worden gehouden. Wanneer de toestand onheilspellend verslechtert, zal wellicht een verlaging der uitkeeringen moeten worden overwogen. Indien men zich evenwel vastlegt aan een bepaalden grondslag voor de uitkeering, zal dit niet mogelijk zijn. Moeilijkheden rijzen evenzeer, wanneer, gelijk mag worden verwacht, de economische en financieele draagkracht des lands geleidelijk verbetert. De uitkeeringen plegen op een relatief sober bedrag te worden vastgesteld, teneinde de economische en financieele mogelijkheden niet te overschrijden. Een verbetering is derhalve zeker niet overbodig. Maar door zich aan de economische en financieele verhoudingen van een bepaald, willekeurig gekozen, jaar als grondslag te binden, wordt dit toekomstperspectief weggenomen. Wij achten het dan ook begrijpelijk, dat de Engelsche Regeering op dit punt tegen het rapport bezwaar heeft gemaakt.

Naar de meening der Commissie dienen in de formule, houdende richtlijnen voor de uitkeeringen, met name vier punten te worden opgenomen.

1°. Het doel der sociale verzekering is om ingeval van bepaalde evenementen een bestaansminimum te verzekeren. De uitkeering zal derhalve in ieder geval zoo hoog moeten worden gesteld, dat een bestaan nog mogelijk is.

2°. Voorts zal rekening moeten worden gehouden met het geldend loonpeil. Dit loonpeil heeft een bepaalden levensstandaard meegebracht, waaraan de bevolking zich heeft gewend. Indien het loonpeil relatief hoog is en dus de onkosten van een bestaansminimum aanzienlijk overtreft, dan zal de uitkeering ook boven het bestaansminimum moeten liggen.

3°. De uitkeering zal zoodanig moeten worden vastgesteld, dat er voor den verzekerde een voldoende prikkel blijft om het werk te hervatten, zoodra hij daartoe in staat is. Deze richtlijn wordt uitdrukkelijk genoemd in het 22e lid van de Recommendation No. 67 concerning income security, welke op de 26e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie te Philadelphia werd vastgesteld. [1])

4°. In de vierde plaats moet worden gezorgd, dat bij het vaststellen der uitkeering ernstig rekening wordt gehouden met de economische en financieele mogelijkheden des lands. De genoemde recommendation vraagt een uitkeering "without levying charges on the productive groups so heavy that output and employment are checked".

De Commissie heeft onder de omstandigheden, waaronder zij hier haar arbeid had te verrichten, gemeend zich te moeten onthouden van een poging om voor Nederland tot het bepalen van uitkeeringsbedragen te komen. In afdeeling V*e*, contributies, heeft zij reeds medegedeeld, wat haar daartoe heeft geleid. [2]) Zoowel het gemis van de noodige gegevens, als het onbekend zijn van de feitelijke economische en sociale verhoudingen in bevrijd Nederland, brachten haar tot de conclusie, dat op dit terrein met geheel onvoldoende kennis van zaken zou moeten worden geoordeeld.

4. Uniforme of gevarieerde uitkeering

In het Hoofdstuk V*e*, handelende over de contributies, heeft de Commissie onder *a*) stilgestaan bij de vraag, of een uniforme dan wel gevarieerde premie aanbeveling verdient. Op een aantal gronden gaf de Commissie de voorkeur aan een gevarieerde premie. [3]) Er is daarom aanleiding ten aanzien van de uitkeering op soortgelijke gronden eenzelfde standpunt in te nemen. De reeds genoemde Aanbeveling van de Arbeidsconferentie te Philadelphia wijst in lid 23 in dezelfde richting:

> "Benefits should be related to the previous earnings
> "of the insured person on the basis of which he has
> "contributed: Provided that any excess of earnings
> "over those prevalent among skilled workers may be

[1]) "Benefits should replace lost earnings ... up to as high a level as is practicable without impairing the will to resume work where resumption is a possibility ..."
[2]) blz. 28.
[3]) blz. 23.

"ignored for the purpose of determining the rate of "benefits, or portions thereof, financed from sources "other than the contributions of the insured persons."

In overeenstemming met deze recommendatie en het reeds bij de ongevallenverzekering gevolgde systeem zullen de uitkeeringen van de hoogere inkomens, en daarmede ook de premies, aan een maximum moeten worden gebonden.

Het minimum der uitkeeringen zal uiteraard afhankelijk zijn van het peil, waarop eventueel de minimum-loonen worden vastgesteld — waarover meer in hoofdstuk VII. Het is duidelijk, dat het minimum-loon in de laagste loongroep nog iets boven het absolute bestaans-minimum zal moeten liggen, wil de verzekeringsuitkeering waarlijk vrijwaring tegen gebrek verleenen.

5. Voorafgaande premiebetaling

Verschillende Nederlandsche sociale verzekeringswetten kennen als voorwaarde voor de uitkeering, dat gedurende een zekere periode een bepaalde premie moet zijn betaald. Zoo moet men, alvorens recht te hebben op een invaliditeitsuitkeering, 150 premies hebben betaald, terwijl op een weduwe- en weezenuitkeering eerst aanspraak kan worden gemaakt na het betalen van 40 premies. De werkloosheidskassen kenden in haar reglement eveneens de bepaling, dat b.v. gedurende 26 weken premie moest zijn gestort. Voor ziektegeld en ongevallenuitkeering is geen voorafgaande premiebetaling vereischt. Hoewel het probleem, of, en zoo ja, voor hoelang voorafgaande premiebetaling als voorwaarde aan het verstrekken van een uitkeering verbonden dient te zijn, uiteraard anders ligt ten aanzien van b.v. de werkloosheidsverzekering eenerzijds en de ouderdomsverzekering anderzijds, zoo valt hierover in het algemeen toch het volgende op te merken:

Het Beveridge rapport noemt drie argumenten op grond waarvan als regel — uitkeeringen als gevolg van een bedrijfsongeval of bedrijfsziekte worden uitgezonderd — een zekere geregelde premiebetaling aan de uitkeering moet voorafgaan.[1]) In de eerste plaats wordt daardoor de aandacht gevestigd op het beginsel der verzekering, n.l. dat de betrokkenen voor hun uitkeering moeten betalen, zij het slechts ten deele. Voorts wordt daardoor bereikt, dat de betrokkenen worden ingedeeld

---

[1]) Beveridge Report, blz. 56, par. 127.

in de groep, waartoe zij behooren. Tenslotte geldt nog de gedachte, dat de premiebetaling er door wordt bevorderd, wanneer de uitkeering van het betalen van een aantal premies wordt afhankelijk gesteld.

Ook de Aanbeveling, vastgesteld op de conferentie der Internationale Arbeidsorganisatie te Philadelphia beveelt het vaststellen van deze voorwaarde van premiebetaling aan. Het desbetreffende lid 25 luidt als volgt:

> "The right to benefits other than compensation for "employment injuries should be subject to contribution "conditions designed to prove that the normal status "of the claimant is that of an employed or self-employed "person and to maintain reasonable regularity in the "payment of contributions: Provided that a person "shall not be disqualified for benefits by reason of the "failure of his employer's duty to correct the contri- "butions payable in respect of him."

In den gedachtengang der Commissie zal vrijwel de geheele bevolking in de verzekering worden betrokken. Een niet geregelde premiebetaling kan tot een strafrechtelijke vervolging aanleiding geven. Intusschen verdient het aanbeveling de taak van den strafrechter in deze materie te beperken en dit kan worden bevorderd door een prikkel tot betaling te scheppen. Die prikkel wordt geschapen door de uitkeering van een voorafgaande premiebetaling afhankelijk te stellen, gelijk in het Beveridge rapport en de Aanbeveling reeds werd aangegeven. Ook de overige daar genoemde argumenten moeten er naar de meening der Commissie toe leiden om het in deze stukken ingenomen standpunt te volgen. Zij, die op grond van een onvoldoende voorafgaande premiebetaling geen uitkeering ontvangen, zullen door ondersteuning geholpen moeten worden.

6. Wachttijd en duur der uitkeering

Uiteraard is de duur der uitkeering afhankelijk van den duur van het evenement, dat tot de uitkeering aanleiding gaf. Intusschen is daarmede niet gezegd, dat steeds automatisch uitkeering over die geheele periode behoort te volgen.

In de eerste plaats kan aan de uitkeering een "wachttijd" van b.v. drie dagen voorafgaan. Dat beteekent, dat voor een evenement als werkloosheid, ziekte, of ongeval, over de eerste

drie dagen niet wordt uitgekeerd, waarbij de mogelijkheid bestaat die uitkeering alsnog te doen volgen, indien het evenement geruimen tijd duurt. Met het instellen van een wachttijd worden beoogd evenementen van korten duur, die gewoonlijk moeilijk zijn te controleeren en daarom gemakkelijker tot fraude aanleiding kunnen geven, van de verzekering uit te sluiten. Voorts hoopt men hiermede te bereiken, dat de lasten voor het administratief apparaat worden beperkt, terwijl een loonderving van zoo korten duur veelal wel door den verzekerde zelf zonder al te groote moeilijkheden kan worden gedragen. Daar staat tegenover, dat tegen den wachttijd pleegt te worden aangevoerd, dat zij den verzekerde, b.v. in geval van ziekte, ertoe brengt om ook als hij zich minder goed gevoelt, aan het werk te blijven, met het mogelijke gevolg, dat de ongesteldheid verergert. Voorts is nog een bezwaar, dat bij een lichte ongesteldheid thuis de verleiding zal ontstaan die ongesteldheid wat te rekken tot buiten den wachttijd, teneinde nog een uitkeering over de wachtdagen te ontvangen.

Het Beveridge rapport suggereert bij werkloosheid, ziekte of ongeval een wachttijd van drie dagen, met dien verstande, dat uitkeering over deze dagen alsnog plaats vindt, indien de loonderving langer dan vier weken duurt. [1])

De Nederlandsche sociale verzekering kent in de Ongevallenwet een wachttijd van 3 dagen, terwijl daarna de uitkeering wordt betaald, ingaande op den dag, volgende op dien van het ongeval. De uitkeering onder de ziekteverzekering begint op den derden dag der ziekte, terwijl het Rapport-Van Bruggen deze ten aanzien van de kleine zelfstandigen eerst op den achtsten dag zou willen doen ingaan, met dien verstande evenwel, dat bij langeren duur der ziekte op bepaalde voorwaarden alsnog uitkeering kan worden verkregen over de voorafgaande vijf dagen. Er is naar de meening der Commissie niet voldoende aanleiding het beginsel van den wachttijd los te laten.

Het tweede punt, dat met den duur der uitkeering verband houdt, is de vraag, of de uitkeering aan een bepaalden termijn moet worden gebonden, dan wel onbeperkt moet worden voortgezet, zoolang het evenement duurt. Zou een uitkeeringsperiode worden vastgesteld en deze zijn beëindigd, zonder dat het evenement is opgehouden, dan zou het gevolg zijn, dat de verzekerde op een ondersteuning zou zijn aangewezen, die

[1]) Beveridge Report, blz. 56, par. 125.

wordt vastgesteld na een onderzoek der behoeften van hem en zijn gezin en veelal lager zal zijn dan de uitkeering krachtens de sociale verzekering. Deze kwestie is practisch slechts van beteekenis voor de ziekte- en de werkloosheidsverzekering, ten aanzien waarvan in de vóór de bezetting geldende regelingen in ons land het beginsel van een beperkten uitkeeringsduur wordt toegepast. Zij zal in het volgende hoofdstuk, bij de behandeling dezer beide verzekeringen, nader in oogenschouw worden genomen.

g) Administratieve Uitvoering

1. Algemeen

Een der moeilijkste vraagstukken, die rijzen bij het streven naar algeheele herziening, uitbouw en unificatie der sociale verzekering, is dat van de organisatie. Dit probleem ligt in ieder land weer anders en zijn oplossing moet dienovereenkomstig afhangen van de bijzondere verhoudingen en tradities van het betreffende land. In Nederland draagt de bestaande organisatievorm ook een bij uitstek nationaal karakter, dat slechts begrepen kan worden, wanneer men de specifieke politieke en maatschappelijke ontwikkeling, waarvan die organisatievorm een product is, in aanmerking neemt. Eerst tegen den achtergrond van het geheele staatkundige leven in Nederland der laatste halve eeuw verkrijgt dit vraagstuk het juiste perspectief, dat het aangeven van richtlijnen voor een toekomstige ontwikkeling mogelijk maakt. Minder dan ten aanzien van eenig ander onderdeel der sociale verzekering kan men voor deze kwestie leering trekken uit een buitenlandsch voorbeeld. De Commissie heeft zich dan ook bij de bestudeering van dit onderwerp voornamelijk beperkt tot de verhoudingen, zooals die in Nederland gegroeid zijn.

Alvorens echter een korte schets te geven van dezen organisatorischen groei zij in het kort vermeld, welke de zienswijze is van het Internationaal Arbeidsbureau omtrent deze materie. [1]) Het Bureau heeft zich in dezen, o.i. terecht, beperkt tot het uitstippelen van eenige hoofdlijnen, die het door de aangesloten landen bij toekomstige maatregelen op dit gebied zou wenschen te zien in acht genomen. Doch binnen dit kader wordt voldoende ruimte gelaten voor die verscheidenheid van oplossingen, welke door de stof is geboden. Zoo wordt er in hoofdzaak

[1]) Zie Recommendation No. 67 betreffende Income Security lid 27.

mede volstaan aan te geven, dat de administratie geünificeerd dient te zijn; dat vertegenwoordiging van de verzekerden, via hun organisaties, in de organen, die met de uitvoering zijn belast of daarbij een adviseerende functie uitoefenen, gewenscht is; en dat de uitvoering geschiedt onder enkelvoudige leiding.

Toetst men echter de bestaande regelingen in Nederland aan deze uiterst algemeen gehouden richtlijnen, dan blijkt het in ons land geldende stelsel slechts ten deele of gebrekkig aan de gestelde eischen te beantwoorden. Zooals in de meeste andere landen heeft immers ook in Nederland de ongelijktijdige en min of meer willekeurige groei der verschillende sociale verzekeringen geleid tot een veelsoortigheid van uitvoering, welke groote bezwaren heeft. Niet alleen is het voor de verzekerden omslachtig, met een groot aantal verschillende instanties te maken te hebben, doch ook worden de administratiekosten hierdoor noodeloos verhoogd. In de laatste twintig jaar is er vrijwel geen Minister geweest, tot wiens competentie de sociale verzekering behoorde, die niet aan het begin van zijn ambtstermijn een algeheele herziening en unificatie van dit instituut in uitzicht heeft gesteld. Waar intusschen de wenschelijkheid eener zoodanige algeheele reorganisatie reeds lang door de meest verschillende richtingen erkend werd, bleken er omtrent de wijze, waarop dit zou moeten geschieden, telkenmale vrijwel evenveel meeningen te bestaan als tot oordeelen bevoegde personen. Op deze oneenigheid betreffende den meest geschikten organisatievorm voor de sociale verzekering is dan ook de invoering van menigen maatregel, die overigens in een vrijwel algemeen erkende behoefte voorzag, tijdelijk of voorgoed gestrand. Telkens weer ontketende de voorgestelde administratieve regeling van een nieuw of gewijzigd wetsontwerp inzake de sociale verzekering een verwoeden politieken strijd, in den loop waarvan het belang van dit instituut niet altijd voldoende in het oog werd gehouden.

2. Historisch overzicht 1901—1929

Reeds bij het eerste ontwerp-sociale verzekeringswet, dat den weg naar de volksvertegenwoordiging vond, n.l. de ongevallenverzekering Lely (Van Houten), vormde de organisatie, zooals de ontwerpers zich deze hadden gedacht, de groote hinderpaal, die aan een vlotte afwikkeling van de wet

in den weg stond. Volgens den oorspronkelijken opzet dezer verzekering immers zou de geheele uitvoering bij één alle verzekerden omvattende instelling moeten berusten, die, waar de verzekering onder voortdurend Staatstoezicht behoorde te staan, een Rijksinstelling diende te zijn. Op deze wijze meenden de ontwerpers het beste te kunnen voldoen aan de twee voorwaarden, waarvan het welslagen der verzekering volgens hen afhankelijk was: 1. een voldoend aantal verzekerden om de kans-rekening der verzekeringswetenschap te doen opgaan, en 2. zoo min mogelijk administratiekosten.

Tegen dit monopolistisch en centraliseerend karakter van het ontwerp — gelijk het door de critici werd gedoodverfd — rees echter groot bezwaar. Aan den eenen kant stonden zij, die de voorkeur gaven aan een stelsel van organisatie, overeenkomende met de Duitsche "gewerbliche Berufsgenossenschaften" en die bedrijfsvereenigingen als dragers der verzekering wenschten te zien. Aan den anderen kant stonden zij, die de verzekering geheel in handen wilden leggen van particuliere verzekeringsmaatschappijen. Zoo noemde Dr. Kuyper de in het ontwerp voorgestelde regeling:

> "een webbe over heel het land gespannen, met het "bankbestuur als de groote spin in het centrum, die "alle draden trillen doet". [1])

De Regeering verdedigde zich door erop te wijzen, dat het beginsel van verplichte verzekering noodzakelijk een strenge Staatscontrole op de particuliere verzekeringsmaatschappijen — indien deze met de uitvoering zouden worden belast — zou medebrengen. Intusschen zouden zij geen risico mogen weigeren, noch een hoogere premie vorderen dan de Rijksverzekeringsbank, waardoor zij practisch tot agenten dezer Bank zouden zijn gereduceerd. Een zoodanig stelsel zou geen enkel voordeel bieden boven dat van het ontwerp, doch wel het nadeel hebben, dat daarin de civielrechtelijke procedures met hun dikwijls bedenkelijke gevolgen behouden blijven. Het Duitsche systeem van "gewerbliche Berufsgenossenschaften" wees de Regeering voor Nederland van de hand op grond van de overweging, dat het aantal verzekerden in de meeste zulker

---

[1]) Wittert van Hoogland. "De Parlementaire Geschiedenis der Sociale Verzekering", Dl. I, blz. 60. Het in dit hoofdstuk verwerkte feitenmateriaal is overigens hoofdzakelijk geput uit dit werk, doch alleen daar, waar letterlijke citaten zijn gebruikt, is telkens de bladzijde vermeld.

genootschappen in ons land veel te gering, en de administratiekosten in al die gevallen veel te hoog zouden worden. Wilde men een dergelijk stelsel in Nederland introduceeren, dan moest men het eigenlijke stelsel, waarvan bij het instellen van bedrijfsvereenigingen werd uitgegaan, n.l. samenvatting van *soortige* bedrijven tot één verzekeringsgenootschap, prijsgeven en de aansluiting van bedrijven, welke zoo goed als niets met elkander te maken hebben, mogelijk maken.

Na langdurigen strijd, waarbij vooral door Dr. Kuyper een lans gebroken werd voor wat hij noemde sociale decentralisatie, of een decentralistische regeling van de verhouding tusschen Overheid en Maatschappij door middel van de inschakeling van bedrijfsvereenigingen, bereikte tenslotte het ontwerp, zij het ook in gewijzigden, vorm, het Staatsblad. De voorstellen van Dr. Kuyper werden weliswaar verworpen, doch als concessie aan de meerderheid in de Tweede Kamer, die aan den werkgever toch eenige vrijheid wilde zien toegekend in de wijze, waarop hij aan zijn geldelijke verplichtingen jegens de Rijksverzekeringsbank zou moeten voldoen, werd het zelfdragen van risico door den werkgever, of de risicooverdracht aan verzekeringsmaatschappijen, op bepaalde voorwaarden toegestaan.

In de verschillende sociale verzekeringsontwerpen (invaliditeits-, ouderdoms- en ziekteverzekering betreffende), die eenigen tijd later door Dr. Kuyper als Minister van Binnenlandsche Zaken werden ingediend, doch wegens de spoedig daarop volgende aftreding van zijn Kabinet niet tot openbare behandeling kwamen, was overigens evenmin als in de ontwerpen van zijn opvolger Minister Veegens, sprake van de opneming van bedrijfsvereenigingen als uitvoeringsorganen; wel werd daarin een groote plaats ingeruimd aan andere particuliere instellingen.

Naar aanleiding van de uitvoering der Talma-wetten ontbrandde de strijd om de organen, die daarmede zouden moeten worden belast, opnieuw. De geheel nieuwe denkbeelden, die deze Minister immers koesterde omtrent de organisatie van de sociale verzekering en die in zijn ontwerpen Radenwet en Ziektewet (beide dateerend van het jaar 1910) tot uitdrukking waren gebracht, stuitten in de volksvertegenwoordiging op grooten tegenstand.

Minister Talma's voorstellen — het zij hier volledigheidshalve even in herinnering gebracht — bedoelden in het kort de uitvoering der onderscheidene verzekeringswetten op te dragen

aan dezelfde, uit de kringen der belanghebbenden samengestelde en met zekere zelfstandigheid bekleede, gewestelijke organen, Raden van Arbeid genaamd. Deze organen, gevormd door een gelijk aantal werkgevers-leden en werknemers-leden onder voorzitterschap van een door de Kroon benoemden ambtenaar, zouden de dragers van de ziekteverzekering zijn, die met het oog op het geringere risico dezer verzekering zou kunnen geschieden bij door de Raden te beheeren kassen. Ook de uitvoering der andere verzekeringen zou worden gedecentraliseerd, hoewel in mindere mate dan die der ziekteverzekering, en voor een belangrijk deel aan de Raden van Arbeid worden opgedragen. In dezen gedachtengang zouden de verzekerden, in plaats van met een veelheid van organen, slechts met één orgaan, den Raad van Arbeid, te maken hebben, terwijl alle gegevens betreffende de verschillende verzekeringen op één kantoor zouden berusten. Naast deze taak op het gebied der sociale verzekering wilde Minister Talma de nieuwe organen eveneens inschakelen bij de uitvoering van andere arbeidswetten. Het was vooral op dit punt, dat zijn Raden-voorstel de meeste tegenkanting ontmoette. Met name het toekennen van verordeningsbevoegdheid aan de Raden vond weinig instemming. De tijd was klaarblijkelijk nog niet rijp voor de door hem beoogde publiekrechtelijke organisatie van den arbeid. Hij moest tenslotte, hoe ongaarne ook, dit lievelingsdenkbeeld laten varen.

Ofschoon de drie Talma-wetten — de Radenwet, de Ziektewet en de Invaliditeitswet — in 1913 waren aangenomen, liet hun invoering nog jarenlang op zich wachten. De redenen voor het "getob en gesol met de verzekeringswetten" — in de woorden van Dr. Nolens tijdens een in 1918 gehouden verkiezingsrede — waren van velerlei aard, doch de onoverbrugbare meeningsverschillen betreffende de organisatie waren ook hier weer de hoofdoorzaak der vertraging.

Een poging van Minister Treub in 1915 om de uitvoering der sociale verzekering op een geheel andere leest te schoeien en de Radenwet-Talma door een geheel nieuwe Organisatiewet te vervangen, faalde. Na eenige wijzigingen van betrekkelijk ondergeschikten aard te hebben ondergaan, trad tenslotte onder het bewind van Minister Aalberse in 1919 de Radenwet in werking. In den loop der daarop volgende jaren werd deze wet wederom herhaalde malen gewijzigd in dien zin, dat de zelfstandigheid der Raden van Arbeid meer en meer werd ingeperkt onder den drang der behoefte naar grootere eenheid

en centralisatie, terwijl daartegenover de toeziende bevoegdheid van de Verzekeringsraden — in 1922 vervangen door één Verzekeringsraad — werd uitgebreid.

Kort na de Radenwet traden te langen leste, eveneens in 1919, de Invaliditeits- en de Ouderdomswet in werking, doch met de Ziektewet wilde het nog steeds niet vlotten. Trouwens ook na de invoering van de beide eerste wetten duurde de strijd tegen hun uitvoeringsorganen (de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid) met onvermoeiden ijver voort.

Bij de behandeling der Ziektewet traden wederom de voorstanders van uitvoering door het particuliere bedrijfsleven tegenover de kampioenen voor ambtelijke uitvoering in het strijdperk. Gedurende tien jaren werd het tournooi, met telkens wisselende strijdkansen vrijwel onafgebroken voortgezet. Het werd tenslotte beslecht met een compromis, n.l. het wijzigingsontwerp Ziektewet van Minister Slotemaker de Bruïne, dat in 1929 werd aangenomen en in datzelfde jaar, zij het ook vooralsnog gedeeltelijk, werd ingevoerd. Hiermede was een uitvoeringsstelsel tot stand gekomen, dat noch in een monopolie van Overheidsorganen bestond, noch in een monopolie van particuliere lichamen, doch waarin als dragers der verzekering naast elkander optraden de Raden van Arbeid en erkende bedrijfsvereenigingen. Onder bedrijfsvereeniging in den zin der Wet werd verstaan een door den Minister op haar verzoek erkende "vereeniging, opgericht door een of meer naar het oordeel van onzen Minister algemeen erkende centrale organisaties, of daarbij aangesloten vereenigingen van werkgevers en een of meer, naar het oordeel van den Minister algemeen erkende vakcentralen of daarbij aangesloten vereenigingen van arbeiders", welke aan bepaalde, bij de Wet voorgeschreven vereischten voldeed.

Inmiddels was, in verband met het inwerking treden van de Invaliditeits- en de Ouderdomswet, waardoor de taak van de Rijksverzekeringsbank niet langer beperkt was tot de Ongevallenwet, in 1920 een afzonderlijke Wet op de Rijksverzekeringsbank tot stand gekomen, die de werkzaamheden van dit instituut regelde. Krachtens deze Wet was de Rijksverzekeringsbank belast met de uitvoering van *a*) de ongevallenverzekering; *b*) de invaliditeits- en ouderdomsverzekering, en *c*) de vrijwillige ouderdomsverzekering; een en ander voor zoover die uitvoering niet aan andere organen werd opgedragen. Tevens was in 1922 de uitvoering der Ongevallenwet zoodanig gedecentraliseerd, dat voortaan naast de Rijksverzekeringsbank ook de Raden

van Arbeid hierin werden betrokken. Met de in het daarop volgende jaar in werking getreden Land- en Tuinbouw-ongevallenwet had voorts een organisatiesysteem zijn intrede gedaan, dat veel overeenkomst vertoonde met het bij de behandeling van de Ongevallenwet destijds door Dr. Kuyper bepleite stelsel. Daarin traden als uitvoerders der verzekering in de eerste plaats op door de Kroon erkende vereenigingen van werkgevers, wier bestuur voor de helft uit arbeiders bestond en die niet mochten beoogen het maken van winst. Arbeiders, in dienst van werkgevers, die niet waren aangesloten bij een zoodanige bedrijfsvereeniging (niet te verwarren met de andere samengestelde bedrijfsvereenigingen in den zin der Ziektewet), waren in dit systeem van rechtswege verzekerd bij de Rijksverzekeringsbank. De uitvoering van de Zee-ongevallenwet tenslotte, welke Wet uit hetzelfde tijdperk dateert, is niet bij de wet geregeld en is dus voor het onderhavige onderwerp van minder belang.

3. Historisch overzicht 1929—1940

Na de invoering van de Ziektewet in 1929 was de toestand dus zóó, dat de administratie van de industrieele ongevallenverzekering en van de ouderdoms- en invaliditeitsverzekering berustte bij de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid; wat de eerstgenoemde verzekering betreft althans voor zoover van de mogelijkheid, het risico zelf te dragen, of over te dragen aan een particuliere maatschappij, geen gebruik was gemaakt. De landbouw-ongevallenverzekering werd voorts uitgevoerd door speciale, door de werkgevers gevormde bedrijfsvereenigingen, en ten aanzien van de arbeiders in dienst van niet bij een zoodanige organisatie aangesloten werkgevers, door de Rijksverzekeringsbank; de Ziekteverzekering in de eerste plaats door bedrijfsvereenigingen, gevormd door werkgevers en werknemers, en in tweede instantie door de Raden van Arbeid.

Gedurende de tien jaren, welke aan den huidigen oorlog voorafgingen, bleef deze toestand in hoofdzaak onveranderd. Herhaaldelijk werden opnieuw pogingen ondernomen om een algeheele herziening en reorganisatie der sociale verzekering tot stand te brengen, met het doel betere aansluiting der onderscheidene verzekeringen en vereenvoudiging te bewerkstelligen; doch geen dezer pogingen werd met succes bekroond. Dit moest ten deele toegeschreven worden aan het feit, dat

de ambtstijd der betrokken Ministers telkenmale van te korten duur was voor het voleindigen van een zoo omvangrijk werkprogramma, voor een belangrijker deel echter wederom aan de meeningsverschillen omtrent de organen, waarop het nieuwe stelsel zou moeten komen te berusten, welke meeningsverschillen onverminderd bleven voortbestaan.

De voornaamste gebeurtenissen in deze periode, de organisatie der sociale verzekering betreffende, waren de totstandkoming van de Bedrijfsradenwet en van de Wet op de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid, beide in het jaar 1933.

De Bedrijfsradenwet. Ofschoon deze Wet een veel wijder gebied bestreek dan de sociale verzekeringswetten en als een nieuwe stap in de richting van bedrijfsorganisatie moet worden aangemerkt, bevatte zij ook eenige aanknoopingspunten met de sociale verzekering. Immers zij kende aan den Bedrijfsraad eenige, zij het ook bescheiden, bevoegdheden toe ter zake van de uitvoering der Ongevallen- en der Invaliditeitswet, terwijl zij ten aanzien van de Ziektewet bepaalde, dat het aan een bedrijfsvereeniging veroorloofd zou zijn haar bestuur door een bedrijfsraad te doen uitoefenen.

In de praktijk van de ziekteverzekering waren van verschillende kanten bezwaren gerezen tegen het instituut der bedrijfsvereenigingen, zooals zich dat in den loop der jaren ontwikkelde. Er was n.l. tusschen de verschillende bedrijfsvereenigingen een scherpe concurrentie ontstaan, die voor een goede uitvoering van de Ziektewet niet bevorderlijk was, terwijl bovendien de vakbedrijfsvereenigingen — verzekeringsplichtigen uit één bedrijf omvattende — langzamerhand verdrongen werden door algemeene bedrijfsvereenigingen, van welke het lidmaatschap openstond voor verzekeringsplichtigen uit verschillende bedrijven. Van het doel, dat oorspronkelijk met de instelling van bedrijfsvereenigingen was beoogd, n.l. het bevorderen van verticale bedrijfsorganisatie, was zoodoende niet veel terecht gekomen. Beide soorten bedrijfsvereenigingen waren bovendien gesplitst naar verschillende politieke en religieuse richting, met het gevolg, dat soms met de uitvoering der Ziektewet, ten aanzien van één bedrijfsgroep van arbeiders, tientallen dezer vereenigingen waren gemoeid, hetgeen tot versnippering en onnoodige hooge administratiekosten leidde. Verscheidene der bestaande bedrijfsvereenigingen tenslotte konden moeilijk geacht worden representatief te zijn voor het bedrijf of de bedrijven, waarvoor

zij waren opgericht. Zulks was een voortvloeisel van de door de Wet opengelaten mogelijkheid, dat naast algemeen erkende centrale organisaties van werkgevers en arbeiders, ook daarbij aangesloten vereenigingen het initiatief tot de oprichting eener bedrijfsvereeniging konden nemen.

Mede onder invloed van deze gebreken, die het geldende stelsel van uitvoering der ziekteverzekering aankleefden, was een sterke strooming ontstaan in de richting van inschakeling van het nieuwe instituut der bedrijfsraden in de uitvoering der sociale verzekering. Sommigen beschouwden deze nieuwe organen als aangewezen om in de toekomst met uitsluiting van alle andere instanties met deze uitvoering te worden belast; anderen wenschten hun slechts een plaats te zien toegekend naast de bedrijfsvereenigingen en de Raden van Arbeid. Het tweeslachtig "juridisch monstrum", zooals Minister Romme het heeft genoemd, dat in de Bedrijfsradenwet was geconcipieerd, n.l. een bedrijfsvereeniging met een bedrijfsraad als kop, had de praktijk links laten liggen.

Aan den anderen kant echter vonden velen de uitvoering van de Ziektewet zeer bevredigend. Zij zouden daarom een soortgelijke organisatie ten grondslag willen zien gelegd aan de andere sociale verzekeringen. Een der laatste ontwerpen, door de Regeering vóór de invasie bij de Staten-Generaal ingediend, was een ontwerp tot wijziging der Ziektewet, waarbij o.a. door een herziening van de regeling omtrent de erkenning als bedrijfsvereeniging aan vele der tegen den bestaanden toestand gerezen bezwaren werd tegemoet gekomen. Zoo zou de totstandkoming dezer herziening tengevolge hebben gehad, dat het aantal erkende bedrijfsvereenigingen zou worden gereduceerd en dat de overblijvenden werkelijk in het georganiseerde bedrijfsleven wortelden, terwijl de positie der vakbedrijfsvereenigingen tegenover de algemeene bedrijfsvereenigingen aanmerkelijk zou zijn versterkt.

Hoe dit ook zij, de ontwikkeling van het nieuwe instituut der bedrijfsraden vorderde slechts langzaam. Bij het uitbreken van den oorlog was de bedrijfsraad nog slechts in één verzekeringswet als uitvoeringsorgaan opgenomen, n.l. in de nieuwe Kinderbijslagwet van December, 1939, die evenwel pas na de invasie in gewijzigden vorm werd ingevoerd, nadat de bedrijfsraad er als uitvoeringsorgaan weer uit was gelicht. Daarnaast was in het in 1938 door Minister Romme aanhangig gemaakte voorontwerp wettelijke werkloosheidsverzekering eveneens aan de bedrijfsraden het leeuwenaandeel in de

uitvoering toegedacht, terwijl evenals overigens in de Kinderbijslagwet, bij gebreke van dezen een plaats was ingeruimd aan de erkende bedrijfsvereenigingen, en pas in laatste instantie aan de Raden van Arbeid.

De oorzaken van deze trage ontwikkeling der bedrijfsraden moeten voornamelijk worden gezocht in omstandigheden, welke buiten het eigenlijke terrein van de sociale verzekering liggen. Te dezer plaatse kan er dan ook mede worden volstaan aan te stippen, dat de groote strijdvragen, waar het bij de parlementaire debatten over de bedrijfsraden om ging, voortsproten uit de uiteenloopende opvattingen omtrent bedrijfsorganisatie, omtrent den vorm, waarin zij zich zou moeten voltrekken, en omtrent de behoefte in verband daarmede aan nieuwe publiekrechtelijke organen.

Met dat al was dus in het laatste jaar vóór de bezetting het toch al reeds groote aantal uitvoeringsorganen der sociale verzekering met nog weer een nieuw orgaan vermeerderd, niettegenstaande de vrijwel algemeen erkende wenschelijkheid van vereenvoudiging en coördinatie op dit gebied.

De Wet op de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid

De tweede belangrijke gebeurtenis op het gebied der sociale verzekeringsadministratie, n.l. de vervanging van Talma's Radenwet en van de Wet op de Rijksverzekeringsbank door de Samenvattende Wet van Minister Verschuur van 1933, betrof de organisatie van de openbare organen, welke met de uitvoering der sociale verzekering zijn belast en beoogde vereenvoudiging en bezuiniging op de kosten van deze organen. Deze maatregel kwam neer op een ietwat verdere besnoeiïng van de zelfstandigheid der Raden van Arbeid, hetgeen zijn motiveering vond in de wenschelijkheid van grootere eenheid in de wetstoepassing en meer invloed van het centrale verzekeringsorgaan, de Bank, op het administratief beleid. Een hechtere band tusschen de Bank en de Raden van Arbeid was naar het oordeel van de ontwerpers der nieuwe regeling geboden in het belang van de fondsen, die door de Bank worden beheerd (dus alle met uitzondering van de ziekteverzekeringsgelden). De grootere bevoegdheid van de Bank zou echter haar begrenzing moeten vinden in de bedoeling, welke aan de toekenning daarvan ten grondslag lag, en zou slechts dan mogen worden uitgeoefend, wanneer een bepaalde wetstoepassing door één of meer Raden naar het oordeel der

Bank ongewenschte gevolgen zou kunnen hebben voor de fondsen onder haar beheer. Verder werd bij deze wet het toezicht op de Raden van Arbeid vereenvoudigd door het laten vervallen van den Verzekeringsraad en het overbrengen van diens functies naar de Bank.

Hoewel deze nieuwe wet dus geen principieele wijziging in de bestaande regeling bracht en met name de Regeering niet was gezwicht voor den aandrang van de zijde dergenen, die aan de Raden van Arbeid alle zelfbestuur wilden ontnemen en hen tot agentschappen van de Rijksverzekeringsbank terugbrengen, was toch in den loop der tijden van den oorspronkelijken opzet van Minister Talma, die zich de Raden immers als publiekrechtelijke lichamen had gedacht met administratieve, juridische, vermogensrechtelijke en verordende bevoegdheden, weinig meer overgebleven.

4. Conclusies

Bovenstaand overzicht van de geschiedenis der organisatievormen van de sociale verzekering moest uiteraard summier blijven en bevat dan ook onvermijdelijk meerdere hiaten. Doch het biedt naar het oordeel der Commissie reeds voldoende materiaal ter illustratie van de navolgende algemeene conclusies, waartoe de bestudeering van deze geschiedenis der Commissie aanleiding gaf en die haar tevens als bouwmateriaal hebben gediend voor de structuur, die naar haar oordeel op de plaats van het verbrokkelde uitvoeringsstelsel van thans zal moeten verrijzen.

a. Vooropgesteld dient te worden, dat het vraagstuk van de organisatie der sociale verzekering dikwijls aanzienlijk gecompliceerd is geworden wegens den samenhang met andere kwesties van wijdere strekking. Bij de uitvoering der sociale verzekering komt n.l. de verhouding van de Overheid tot het bedrijfsleven in het geding en over dit onderwerp wordt verschillend gedacht.

b. Er valt een duidelijke continuïteit te bespeuren in den wensch naar zeggingschap van de belanghebbenden in de uitvoeringsorganen, hoezeer ook de meeningen omtrent de wijze, waarop die zeggingschap het best tot gelding kan worden gebracht uiteenloopen. De poging van Minister Talma om de kloof tusschen de voorstanders van uitvoering door Overheidsorganen eenerzijds en degenen, die aan het particulier initiatief in dezen ruim baan wilden laten, anderzijds, te overbruggen door de instelling van een nieuw publiekrechtelijk

orgaan, dat de voordeelen van beide organisatievormen in zich zou vereenigen, is mislukt. Het conflict was tot op heden slechts voorloopig beëindigd met een wapenstilstand — immers niet anders kan de dualistische oplossing van de meeste huidige verzekeringswetten worden genoemd. Doch vooral in de aan de bezetting voorafgaande periode maakte zich een hernieuwd streven naar grootere homogeniteit merkbaar en trad, zij het ook in een ander gewaad, het oude denkbeeld van Minister Talma, om de uitvoering der verschillende sociale verzekeringen in handen te leggen van dezelfde organen, aan welke de bevoegdheid tot het maken van verordeningen moest worden toegekend, weer op den voorgrond. In een ander gewaad: immers, in tegenstelling met Talma's geesteskind, wilde men aan de bedrijfsraden ook andere functies dan de uitvoering der verzekeringswetten toevertrouwen; zij waren bedrijfsgewijze en niet territoriaal opgetrokken, en het Overheidsgezag als zoodanig was in dit orgaan niet vertegenwoordigd.

c. Het vraagstuk: centralisatie of decentralisatie lag voor iedere afzonderlijke verzekering weer eenigszins anders en speelde voornamelijk een rol bij de organisatie van de openbare organen, welke met de uitvoering der sociale verzekering waren belast. Immers in de uitvoering, voor zoover deze aan particuliere lichamen was toevertrouwd, lag reeds het decentralisatieprincipe min of meer besloten. In het algemeen zou men hiervan evenwel kunnen zeggen, dat de oplossing gezocht en veelal ook gevonden is in gecentraliseerde leiding bij gedecentraliseerde uitvoering.

d. Of tenslotte de decentralisatie, voor zoover zij aanvaard was, territoriaal dan wel bedrijfsgewijze diende te geschieden, is wat de openbare organen betreft in eerstgenoemden zin, ten aanzien van de particuliere, uit het bedrijfsleven zelf voortgekomen organen evenwel in laatstgemelden zin beantwoord. De bestaande toestand, waarbij soms een sporadisch aantal verzekeringsplichtigen in den eenen uithoek des lands aangesloten waren bij een vereeniging in den tegenovergestelden uithoek kan uit een administratief-technisch oogpunt nauwelijks bevredigend worden geacht, al kon wat betreft de Ziektewet door de mogelijkheid van de oprichting van afdeelingskassen binnen de organisatie der bedrijfsvereeniging dit bezwaar eenigszins ondervangen worden.

Tot zooverre de bestaande toestand en de ontwikkelingsgang waarvan zij het resultaat is.

5. Organisatievorm van de Toekomst

Voor de taak gesteld, de meest geschikte organisatievorm voor het uitgebouwde en geunificeerde stelsel te vinden, waarvan — gelijk in afd. *a*) van dit hoofdstuk naar aanleiding van den rechtsgrond werd betoogd — een zoo spoedig mogelijke verwezenlijking door het hedendaagsche rechtsbewustzijn wordt gevorderd, meende de Commissie in de eerste plaats haar standpunt te moeten bepalen ten aanzien van de drie groote strijdvragen, die als een roode draad door de geschiedenis van de organisatie der sociale verzekering loopen: Overheidsorganen of particuliere organen; centralisatie of decentralisatie; territoriale of bedrijfsgewijze indeeling. Hierbij heeft zij ernaar gestreefd, zich zooveel mogelijk te laten leiden door het belang van een zoo doelmatig en zuinig mogelijke uitvoering, zonder zich te veel te begeven in vraagstukken betreffende de bedrijfsorganisatie van werkgevers en arbeiders. Zoolang de verplichte sociale verzekering zich tot de arbeiders beperkte, was er aanleiding de vraag te stellen, in hoever de uitvoering der sociale verzekering in het raam der bedrijfsorganisatie behoorde te worden opgenomen. Wanneer daarentegen de verzekering tot allerlei andere groepen der bevolking wordt uitgebreid, dan zal een meer omvattend administratief orgaan in ieder geval noodzakelijk zijn.

Overheidsorganen of particuliere organen

Het komt der Commissie voor, dat, zoo ooit, thans het tijdstip is aangebroken om radicaal te breken met het dualistische stelsel, waarop de uitvoering der sociale verzekering tot dusverre berust en dat, naar wij hebben gezien, een uitvloeisel is van de verdeeldheid der openbare meening op dit punt. Zoo de voorteekenen haar niet bedriegen, zal straks in ons vaderland bij de overgroote meerderheid een grootere bereidheid dan wellicht ooit tevoren worden aangetroffen om liever te zoeken naar datgene, wat samenbindt dan naar wat scheidt. Een vruchtbaarder voedingsbodem voor nieuw zaad dan deze zal later wellicht niet zoo gemakkelijk weer gevonden kunnen worden. Vanzelfsprekend zal dit zaad bij voorkeur niet van buitenaf geïmporteerd, doch het voortbrengsel moeten zijn — om bij hetzelfde beeld te blijven — van een kruising tusschen twee bestaande inheemsche soorten. Aanknoopende bij experimenten, die op dit gebied in het verleden zijn gedaan zonder evenwel toen nog tot duurzame practische resultaten te hebben

geleid, acht de Commissie den besten organisatievorm voor de toekomst een stelsel van nieuwe publiekrechtelijke organen, die dezelfde zijn voor alle onderscheidene verzekeringen, en waarin zoowel de kringen der belanghebbenden afzonderlijk, als het algemeen belang als geheel vertegenwoordigd zijn. Deze organen zouden, met uitsluiting van alle andere, met de administratie der sociale verzekering dienen te worden belast en daartoe met een ruime mate van zelfstandigheid worden bekleed. Op deze wijze kan het noodige verband tusschen de verschillende verzekeringen worden gelegd en wordt verkregen, dat de verzekerden voortaan met één instantie inplaats van met een heele reeks instanties te maken hebben. Medewerking van de belanghebbenden is gewaarborgd doordat aan hun organisaties een plaats in de uitvoeringsorganen is ingeruimd, terwijl, voor zoover zij niet op de eene of andere wijze georganiseerd zijn, de vertegenwoordigers van het Overheidsgezag voor hun belangen kunnen waken. Bij belanghebbende kringen, die voor een vertegenwoordigenden zetel in aanmerking zouden moeten komen, is in de eerste plaats gedacht aan vereenigingen van werkgevers, middenstanders, landbouwers, hand- en hoofdarbeiders, en soortgelijke organisaties. Eenerzijds zou hierdoor het organisatieleven bevorderd worden, terwijl anderzijds door toekenning van vertegenwoordigingsbevoegdheid uitsluitend aan werkelijk representatieve vereenigingen, vermeden kan worden, dat een te log apparaat in het leven geroepen wordt. Overbezetting immers zou uit den booze zijn, daar de taak, die aan deze nieuwe organen — in het vervolg Sociale Raden genoemd — zou worden toevertrouwd er hoofdzakelijk een is van administratief-technischen aard. Overigens verdient het wellicht overweging, den Voorzitter — bij voorkeur Rijksambtenaar —, dan wel een dagelijksch bestuur van twee of drie personen met de afwikkeling der eenvoudige routine-aangelegenheden te belasten.

Centralisatie of decentralisatie

Te dezen opzichte meent de Commissie in het algemeen te moeten vasthouden aan den uit de ervaringen der praktijk gegroeiden stelregel: centralisatie in de leiding, met decentralisatie in de uitvoering. Waar echter het uitvoeringsapparaat voor alle verzekeringen hetzelfde zou moeten zijn, rijzen met name ten aanzien van de ziekteverzekering, doch ook van de ongevallenverzekering en de kinderbijslagverzekering een aantal vragen, die een beantwoording behoeven. De bestaande

regeling is immers zóó, dat de Rijksverzekeringsbank, met uitzondering van de ziekteverzekering, alle fondsen beheert, waarin de gelden, benoodigd voor de financiering der verzekering, worden gestort en waaruit de uitkeeringen worden betaald, en dat bij haar de beslissing berust omtrent de aan verzekerden toekomende aanspraken tegenover die fondsen. De Raden van Arbeid op hun beurt zijn belast met het innen van de premiën en met verschillende andere bemoeiïngen ter voorbereiding van de door de Bank te nemen beslissingen. Met betrekking tot de ziekteverzekering en de kinderbijslagverzekering echter zijn de Raden, respectievelijk de bedrijfsvereenigingen, tevens beheerder van de gelden en belast met de beslissing omtrent aanspraken op uitkeering, terwijl volgens de oorspronkelijke bepalingen der Kinderbijslagwet en volgens den opzet van het voorontwerp wettelijke werkloosheidsverzekering het beheer der kinderbijslagfondsen en werkloosheidskassen eveneens — en wel in eerste instantie — aan de bedrijfsraden zou worden toevertrouwd.

De nieuwere opvattingen echter omtrent de financiering der sociale verzekering — met name het prijsgeven van het strikt actuarische principe — en omtrent de wijze, waarop het door werkgevers, verzekerden en Overheid op te brengen aandeel moet worden vastgesteld [1]) maken een systeem van afzonderlijke fondsen en kassen overbodig, en, gezien de meerdere administratiekosten, daaraan onvermijdelijk verbonden, ongewenscht. Wat de financiën betreft acht de Commissie dan ook grootere centralisatie dan thans geboden en beveelt zij samensmelting aan van alle bestaande fondsen tot één allesomvattend fonds onder het beheer van een zuiver administratief-technisch orgaan, dat een gewijzigde Rijksverzekeringsbank zou kunnen zijn. Dit behoeft echter niet in den weg te staan aan een gedecentraliseerde uitvoering, waarbij vooral ten aanzien van de ziekteverzekering en de werkloosheidsverzekering, de ongevallenverzekering voor zoover het betreft de zoogenaamde "kleine ongevallen" [2]) en, zij het wellicht in mindere mate, ook ten aanzien van de kinderbijslagverzekering, groote vrijheid aan de lagere organen zou moeten worden gelaten. Deze immers kunnen beter rekening houden met de omstandigheden van elk afzonderlijk geval en nauwer voeling houden met de verzekerden, hetgeen juist voor deze verzekeringen van overwegend belang is. Tevens leenen deze takken van

[1]) Zie hiervoor afd *b*) en *e*) van dit hoofdstuk en hoofdstuk VIII.
[2]) Zie Hoofdstuk VI, afd. *b*).

verzekering, in verband met het geringere risico, zich beter tot een zoodanige bewegingsvrijheid voor de lagere uitvoeringsinstanties dan de invaliditeits- en de ouderdomsverzekeringen, voor wat betreft de zware ongevallen, ook de ongevallenverzekering.

Territoriale of bedrijfsgewijze indeeling

Met groote eenstemmigheid gaf de Commissie de voorkeur aan een territoriale structuur. De instituten van bedrijfsvereeniging en bedrijfsraad zijn ontsproten aan den wensch naar bedrijfsorganisatie, en zijn niet uitsluitend op de meest doelmatige organisatie der sociale verzekering gericht. Waar slechts bepaalde bevolkingsgroepen kunnen worden geacht tot een bedrijf te hooren, en van deze groepen bovendien een aanzienlijk aantal wellicht nog geruimen tijd ongeorganiseerd zullen blijven, passen zoodanige organen trouwens ook niet in het beeld van een de geheele bevolking omvattend geunificeerd stelsel van sociale verzekering, waarin immers voor een veelheid van uitvoeringsorganen geen plaats is. Naar aanleiding van de opneming der kleine zelfstandigen in de sociale verzekeringswetten verklaarde ook reeds de Commissie Van Bruggen, dat ten aanzien van deze nieuwe groep de administratie bij de (territoriale) Raden van Arbeid behoorde te berusten [1]).

De voordeelen van een territoriale organisatie vooral met betrekking tot de ziekteverzekering en de werkloosheidsverzekering, waarbij een geregeld persoonlijk contact met de verzekerden, die voor uitkeering in aanmerking wenschen te komen, van zooveel belang is, werden hierboven reeds vermeld. Een niet minder belangrijk argument is daarenboven de wenschelijkheid van nauwe samenwerking tusschen de uitvoerders der sociale verzekering met de arbeidsbemiddelingsorganen en met de geneeskundige en volksgezondheidsdiensten, welke eveneens op territorialen grondslag zijn opgetrokken.

Samenvatting

Samenvattend zou de Commissie de geheele uitvoering der sociale verzekering dus in handen willen zien gelegd van een aantal, in verschillende deelen des lands, gevestigde Sociale Raden, die bij de uitoefening van hun taak een zoo groot

1) Staatscommissie inzake Uitbreiding der Verplichte Sociale Verzekering tot Kleine Zelfstandigen, ingesteld bij K.B. van 1 April 1940, No. 8 Rapport, Eerste gedeelte, blz. 66.

mogelijke mate van zelfstandigheid genieten en in welke naast de Overheid als zoodanig de belangrijkste en meest representatieve organisaties uit de kringen der belanghebbenden in het betrokken gewest zitting hebben. Deze Sociale Raden moeten overkoepeling vinden in een op overeenkomstige wijze samengestelden Centralen Socialen Raad voor het geheele land, die de algemeene richtlijnen voor de uitvoering vaststelt — daarbij voortdurend voorgelicht door de gewestelijke organen — en die controle uitoefent op het finantieel beleid van de gewestelijke Raden. De financiën van de sociale verzekering zouden als één groot fonds moeten worden beheerd door een zuiver administratief-technisch lichaam, dat zou kunnen zijn een gewijzigde Rijksverzekeringsbank onder controle van den Centralen Socialen Raad. In dezen gedachtengang zou de bevoegdheid, beslissingen te nemen omtrent aanspraken op uitkeeringen uit hoofde van ziekte- (c.q. kleine ongevallen), werkloosheid- en eventueel ook kinderbijslagverzekering, moeten berusten bij de gewestelijke organen, onder toezicht van het centrale lichaam. Een uitspraak over de vraag, of deze beslissings-bevoegdheid ten aanzien van de invaliditeits- en ouderdomsverzekering en van de ongevallenverzekering, voor zoover deze niet met de ziekteverzekering is komen samen te vallen, het voetspoor van de bestaande praktijk volgend, aan het Centraal orgaan zal moeten blijven voorbehouden, zou de Commissie willen opschorten in afwachting van een nadere uitwerking van de door haar geopperde voorstellen. Eveneens moet zij een goed gefundeerd antwoord schuldig blijven op een aantal vragen van meer technischen aard. Gedacht is hierbij aan de kwesties als: aanmeldingsplicht of verzekering van rechtswege; collectieve of individueele verzekering; één enkel verzekeringsdocument, dan wel verschillende voor de onderscheidene verzekeringen, en soortgelijke vraagstukken meer. Ten aanzien van de drie genoemde problemen zou zij slechts als haar indruk willen opmerken, dat in een stelsel van een allesomvattend karakter, als de Commissie voor oogen staat, verzekering van rechtswege de meest voor de hand liggende oplossing is; dat collectieve behandeling de administratie vereenvoudigt en dus uit dezen hoofde de voorkeur zou verdienen in die gevallen, waar zulks mogelijk is; en tenslotte, dat één enkelvoudig verzekeringsdocument voor alle verzekeringen het meest aantrekkelijk schijnt uit een oogpunt van het gemak der verzekerden en van een eenvoudige en zuinige administratie.

b) Particuliere Risicodragers

In het bestaande stelsel van sociale verzekeringen in Nederland is, naar in de vorige afdeeling reeds is gebleken, een groote plaats ingeruimd aan particuliere risicodragers. Hoe groot hun aandeel in de uitvoering der sociale verzekering is, wordt eerst recht duidelijk, wanneer men zich er rekenschap van geeft, dat de industrieele ongevallenverzekering voor meer dan twee derden en de ziekteverzekering voor bijna zeven achtsten bij particuliere instellingen was ondergebracht. Immers onder de Ongevallenwet bedroeg het bij naamlooze vennootschappen en andere particuliere vereenigingen — w.o. de Centrale werkgevers Risicobank verreweg de grootste is — verzekerd loonbedrag 805 millioen gld. en het bij eigen-risicodragende werkgevers verzekerd loonbedrag 225 millioen gld., terwijl het bij de Rijksverzekeringsbank verzekerd loonbedrag slechts 450 millioen gld. bedroeg. Ten aanzien van de ziekteverzekering was voor een bedrag van 1.016 millioen gld. aan loon bij de bedrijfsvereenigingen verzekerd, bij de Raden van Arbeid slechts voor een bedrag van 149 millioen gld. Bovendien moet bij dit alles nog in aanmerking worden genomen, dat vóór de bezetting ongeveer 4 millioen Nederlanders aangesloten waren bij particuliere ziekenfondsen [1]).

Uit de in het voorafgaande deel van dit rapport gehouden beschouwingen betreffende de wenschelijkheid de geheele bevolking in het nieuwe stelsel te betrekken en zoo min mogelijk uitzonderingen te maken of te handhaven ten aanzien van bepaalde bevolkingsgroepen (ambtenaren, personeel van groote bedrijven e.d.) en betreffende de toekomstige organisatie der sociale verzekering, volgt noodzakelijkerwijze, dat in den gedachtengang der Commissie voor particuliere risicodragers geen taak zal zijn weggelegd bij de uitvoering van het door haar aanbevolen stelsel. Weliswaar erkent de Commissie ten volle, dat het particulier initiatief voor de ontwikkeling der sociale verzekering in ons land onmisbaar is geweest en op dit gebied de gemeenschap onschatbare diensten heeft bewezen. Haar voorstellen zijn er dan ook allerminst op gericht, het particulier initiatief in den vervolge uit te schakelen. Zij acht echter de zienswijze, dat tusschen Staat en maatschappij, tusschen "ambtenarij" en "particulier initiatief", een diepe, schier onoverbrugbare kloof zou gapen — welke zienswijze

[1]) Cijfers ontleend aan het Jaarboek van het Centraal Bureau voor de Statistiek, 1941.

haar stempel heeft gedrukt op de huidige organisatie der sociale verzekering in ons land — heden ten dage een overwonnen standpunt. In het nieuwe orgaan, hetwelk zij in de toekomst met uitsluiting van alle andere instellingen met de uitvoering der sociale verzekering zou willen belasten, n.l. de Sociale Raad, zullen de diverse organisatievormen van thans tot een ondeelbare eenheid zijn samengesmolten, waarin Overheid en particulier initiatief in vruchtbare wisselwerking als een harmonisch en levend geheel de belangen der gemeenschap behartigen.

Dat een uniforme uitvoering der verschillende verzekeringen tot een relatieve afneming der administratiekosten zou leiden 1.
is bij elke poging tot algeheele herziening der sociale verzekering in het verleden als een der voornaamste argumenten voor een zoo ingrijpende stap naar voren gebracht. Zelfs zij, die meenen, dat onder het bestaande stelsel de particuliere organen veel zuiniger werken dan de overheidsorganen, zullen de waarde van dit argument nauwelijks kunnen ontkennen. Voor zoover hieraan desniettemin nog twijfel mocht bestaan, zij er slechts op gewezen, dat, naar Sir William Beveridge terecht opmerkt, de administratiekosten der sociale verzekering, zooals die gewoonlijk berekend worden, niet de totale kosten van uitvoering uitmaken. Onder administratiekosten worden immers in den regel verstaan de bedragen, die Rijks- eventueel particuliere organen aan de administratie ten koste leggen. Vandaar, dat in deze cijfers niet zijn begrepen de uitgaven, die voor de werkgevers aan het plakken van zegels, het aftrekken van het door den arbeider verschuldigde deel der premie van het loon, en soortgelijke bemoeienissen in verband met de sociale verzekering, zijn verbonden. [1]) Deze nu zouden onder een uniforme regeling aanmerkelijk worden verminderd.

Het gemak, dat voor de verzekerden zou voortvloeien uit 2
een organisatie, waarbij zij ten aanzien van alle vormen van verzekering slechts met één en dezelfde instantie te maken hebben, is reeds eerder ter sprake gebracht. Tenslotte zij in 3
dit verband herinnerd aan het dubbele controle-apparaat der huidige ongevallenverzekering.

De uitvoering van deze verzekering staat immers onder controle van de Rijksverzekeringsbank, doch wordt daarnaast eveneens gecontroleerd door de Centrale Werkgevers Risico-

[1]) Beveridge Report, blz. 20, par. 41.

bank ten aanzien van de daarbij aangesloten werkgevers. Een zoodanige doublure zou in het geunificeerde stelsel der Sociale Raden natuurlijk niet kunnen voorkomen, hetgeen wederom een aanzienlijke kostenbesparing zou beteekenen.

Ook in andere landen is, naar wij hebben gezien, een toenemende strooming merkbaar in de richting van uitbreiding der sociale verzekering, zoowel wat betreft den kring der verzekerden als de risico's, die daardoor worden gedekt. Daarbij breekt zich de neiging baan meer en meer terreinen aan het particuliere verzekeringsbedrijf te onttrekken. Weliswaar wordt door het Internationaal Arbeidsbureau opgemerkt:

> "The unified administration of social insurance "should be compatible with the operation of separate "insurance schemes, compulsory or voluntary in "character, providing supplementary, *but not alternative* "(onderstreping van ons), benefits for certain occupa- "tional groups, such as miners and seamen. public "officials, the staffs of individual undertakings and "members of mutual benefit societies,"

en verder:

> "The proposed social insurance scheme would operate "uniformly throughout the territory within its compe- "tence, so that the rates of benefits and contributions "would be paid uniformly or according to uniform "principles. Since, however, the Recommendation "proposes only minimum rates of benefit, considerable "scope is left for private insurance and for the operation "of special insurance schemes providing supplementary "benefits for miners, seamen, public officials or the "staffs of individual undertakings and for the activity "of mutual benefit societies. No category of workers "should be excepted from the general scheme, so that, "irrespective of changes in his occupation and level "of earnings, a person would remain insured under "that scheme throughout his working life. [1])

Maar deze opmerkingen nemen niet weg het feit, dat een algeheele herziening en uitbreiding als beoogd door de Com-

[1]) Report IV (1) International Labour Conference, 26th session, "Social Security, Principles, and Problems Arising Out of the War," Part 1: Principles. Montreal 1944.

missie — en door vele andere plannen in het buitenland, met name ook het Beveridge Plan — het terrein der particuliere instellingen beperken. Het is dan ook begrijpelijk, dat in Engeland de tegenstand tegen het Beveridge Plan in hoofdzaak komt uit den hoek van het particuliere verzekeringsbedrijf. Speciaal de Industrial Life Offices, die naar het oordeel van vrijwel ieder onbevooroordeeld deskundige te nauw bij de uitvoering der ziekteverzekering zijn betrokken, hebben een krachtige oppositie tegen het Plan gevoerd. In ons land is de ineenstrengeling van de sociale verzekering en het particuliere winstbeoogende verzekeringsbedrijf, die in Engeland tot allerlei misstanden hebben geleid, gelukkig nauwelijks aanwezig. Toch is ook hier het bestaande voor verbetering vatbaar. Het zal daarbij helaas niet geheel te vermijden zijn, dat bepaalde groepsbelangen eenigszins in het gedrang komen. Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Van Bruggen, dat immers opneming van de zgn. kleine zelfstandigen in de sociale verzekering aanbeveelt, is reeds verzet gerezen van de zijde der particuliere maatschappijen, in den vorm van een publicatie door een studiecommissie uit de "vakgroep Variaverzekering" (een voortzetting van de Nederlandsche Vereeniging ter Bevordering van het Levensverzekeringswezen (N.V.B.L.) en de Vereeniging van Varia-Assuradeuren).[1]) Na eenige algemeene beschouwingen betreffende de rol van de particuliere maatschappijen speciaal bij de voorziening in de verzekeringsbehoeften van de kleine zelfstandigen, die een voorkeur zouden hebben voor het particuliere verzekeringsbedrijf, voert de Studiecommissie eenige argumenten aan, die volgens haar pleiten voor de stelling, dat een particuliere verzekering voor deze groep personen voordeeliger zou zijn dan een verplichte op grond van de thans geldende wetten. Zonder zich in de kwestie te begeven, of deze bewering al dan niet gegrond is, heeft de Commissie de voornaamste dezer argumenten[2]) getoetst aan de door haar uitgestippelde toekomstige regeling. Zij is daarbij tot de conclusie gekomen, dat in het licht hiervan geen der aangevoerde argumenten steekhoudend kan worden genoemd.

---

[1]) "De Kleine Zelfstandigen en de Verplichte Sociale Verzekering." Wellicht zijn ook van andere zijden critische beschouwingen van de voorstellen der Staatscommissie op dit punt verschenen, doch deze waren den samenstellers van het onderhavige rapport ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk niet bekend.

[2]) Deze argumenten zijn te vinden resp. op blz. 80 e.v., en 112 e.v. van de genoemde publicatie.

Vooreerst is daar het argument, dat het particuliere bedrijf zich gemakkelijker zou kunnen aanpassen aan de speciale, meer dan voor loonarbeiders gevarieerde omstandigheden van den kleinen zelfstandige dan overheidsorganen, die immers gebonden zijn aan vaak tot in details afdalende regelingen. In den Socialen Raad zullen de kleine zelfstandigen, evenals andere bevolkingsgroepen, via hun organisaties, zijn vertegenwoordigd; de territoriale organisatie maakt persoonlijk contact mogelijk; terwijl de aanzienlijke mate van zelfstandigheid der nieuwe organen een soepele en weinig gereglementeerde uitvoering zal kunnen waarborgen.

(2) De overweging, dat een ongevallenverzekering gesloten bij een particulier bedrijf, ook geldt voor ongevallen overkomen buiten beroep of bedrijf, in tegenstelling tot de wettelijke ongevallenverzekering, die zich slechts tot bedrijfsongevallen beperkt, levert geen bezwaar op als gevolg van de gelijkstelling dezer categorieën van ongevallen onder het nieuwe stelsel, waarover meer in afdeeling *c*) van het volgende hoofdstuk.

Tenslotte stelde de Studiecommissie vast, dat nergens in Europa verzekeringsdwang bestaat voor kleine zelfstandigen in de bedrijfstakken, die de Commissie Van Bruggen aan de orde stelde. Tegenover de nieuwe plannen in Engeland en Amerika staat zij sceptisch: "Wat er overigens van al die schoone idealen zal terecht komen, is zeer de vraag". Zij acht het niet onmogelijk "dat schoone perspectieven, die tijdens den oorlog den volkeren worden voorgetooverd, na den oorlog als een fata morgana verdwijnen". Uiteraard kan de toekomst hier slechts uitspraak doen. Er is evenwel alle grond voor de stelling, dat ook na dezen oorlog ingrijpende sociale veranderingen voor de deur staan.

Intusschen is hiermede de vraag in hoeverre aan de — van hun standpunt bezien gegronde — bezwaren van de particuliere instellingen, die zich in hun bestaan zien bedreigd door een radicale hervorming als door de Commissie wordt voorgestaan, kan en moet worden tegemoetgekomen, geenszins beantwoord. Wat betreft de bedrijfsvereenigingen en de eigen-risico-dragende werkgevers is het probleem iets eenvoudiger dan ten aanzien van de verzekeringsmaatschappijen, die hetzij een aanzienlijk deel der bestaande ongevallenverzekeringsportefeuille beheeren, hetzij de verzekering van al die groepen personen, die thans niet, in de toekomst wel onder de wettelijke regeling zullen vallen, behartigen. Voor de eerste categorie, die immers niet beoogt het maken van winst, zou de nieuwe toestand voor-

namelijk beteekenen verlies van werk voor een aantal employees, voor de laatste echter tevens verlies van een winstgevend bedrijf. Volgens een berekening van het genoemde rapport van de Studiecommissie uit de "vakgroep Varia" zou de opneming van de kleine zelfstandigen in de sociale verzekering alleen een verlies van 7000 hunner zaken beteekenen. Deze bedrijfsinkrimping zou aan 650 man hun betrekking kosten. [1]) Weliswaar zou een deel van dit personeel weer ingeschakeld kunnen worden in het nieuwe wettelijke apparaat, dat in verband met de groote uitbreiding der sociale verzekering vooral in den beginne behoefte zal hebben aan nieuwe, geschoolde krachten. Op den duur zal toch een aantal van de in het verzekeringsbedrijf thans werkzame personen in andere beroepen een bestaan moeten vinden. De vraag of en in hoeverre schadevergoeding moet worden verleend voor de door het particuliere bedrijf te lijden verliezen, zou de Commissie niet uitvoerig willen behandelen. Het betreft hier een kwestie van algemeen Staatsbeleid en de beslissing hangt af van de opvattingen geldende op het oogenblik, waarop de nieuwe regeling zal worden ingevoerd. Sir William Beveridge formuleert het probleem aldus:

> "The State cannot undertake to compensate indivi-
> "duals in every case for damage which they may suffer
> "as a result of developments of State policy. To do so
> "would involve compensating all those who were
> "damaged by, say, a change of policy in regard to tariffs
> "or in regard to the use of land for different types of
> "building. All that can be done here is to indicate that
> "there is a problem which will call for consideration,
> "in conjunction with other possible developments of
> "State action . . . ." [2])

De Commissie zou hieraan slechts willen toevoegen, dat na de bevrijding, wanneer zich, naar nu wel reeds valt te voorzien, diepgaande wijzigingen in de economische en sociale structuur van ons land zullen voltrekken, het oogenblik niet ongunstig gekozen schijnt voor ingrijpende maatregelen ook op het gebied van het particuliere verzekeringswezen, met name voor zoover dit thans bij de sociale verzekering is betrokken. Hetgeen niet wegneemt, dat voor dezen bedrijfstak

[1]) "De Kleine Zelfstandigen en de Verplichte Sociale Verzekering," blz. 95.
[2]) Beveridge Report, blz. 149, par. 400.

nog een vruchtbaar werkingsterrein zal blijven weggelegd in den vorm van vrijwillige en aanvullende verzekering. Hierover meer in de volgende afdeeling.

i) Vrijwillige Verzekering

De vrijwillige verzekering, die in den loop der jaren, naarmate verplichte sociale verzekering steeds meer personen en nieuwe soorten van risico ging omvatten, gaandeweg aan terrein verloor, was in ons land toch nog een factor van belang.

Volgens een berekening ontleend aan de in de vorige afdeeling herhaalde malen vermelde publicatie van de studiecommissie uit de vakgroep "Variaverzekering" bedroeg het aantal personen, die vrijwillig bij tot deze groep behoorende maatschappijen een verzekering hadden gesloten, einde 1942:

voor ongevallen:	281,728
voor ziekengeld:	48,013
voor ziektekosten:	91,147
voor ziekenhuis-kosten-	536,777 [1])

Deze cijfers zouden nog aanzienlijk hooger uitvallen, indien alle onderlinge ziekenhuiskostenverzekeringen, alle verzekeringen bij ziekenkassen, ziekenfondsen, ziekenhuis- en sanatoriumverplegingsvereenigingen — omtrent wier aantal geen voldoende gegevens bekend zijn — erbij geteld konden worden. De opneming van de "kleine zelfstandigen" in de bestaande sociale verzekeringswetten, voor zoover dit door de Commissie-Van Bruggen in het eerste gedeelte van haar rapport wordt bepleit, zou volgens dezelfde bron alleen reeds een verlies van 70 % van het totale premie-inkomen van de betrokken maatschappijen beteekenen. Ook al moge deze schatting wat aan den hoogen kant zijn, het lijdt nochtans geen twijfel, dat invoering van een practisch de geheele bevolking omvattend en in een grooter aantal behoeften dan thans voorziend stelsel, zooals het door de Commissie in het onderhavige rapport uitgestippelde plan, een zeer groot deel van de thans bestaande vrijwillige verzekeringsportefeuille zou doen verdwijnen, en dezen tak van het bedrijfsleven tot op zekere hoogte overbodig zou maken.

Er is echter ook een factor, die in tegengestelde richting werken zal en, zoo zij al niet de eerstgenoemde tendens tot

[1]) "De kleine Zelfstandigen en de Verplichte Sociale Verzekering," blz. 94

inkrimping van de behoefte aan vrijwillige verzekering geheel zal opheffen, toch haar gevolgen voor het particuliere verzekeringswezen eenigszins zal kunnen verzachten.

Tengevolge van de inkomensverschuiving, die, zoo de voorteekenen niet bedriegen, in de komende jaren tot een meerdere nivelleering zal leiden, zal een toenemend aantal personen finantieel in staat zijn, om naast de wettelijk voor hen getroffen voorzieningen op eigen initiatief aanvullende verzekeringen te sluiten. De wettelijke voorzieningen immers beoogen slechts het zekerstellen van een *minimum* voor de voornaamste eventualiteiten; daarnaast echter zal blijven bestaan de behoefte aan voorzieningen, die méér dan de noodzakelijke levensbehoeften garandeeren en den betrokkene in staat stellen, zijn levenswijze in materieel opzicht min of meer onveranderd te kunnen voortzetten ook gedurende perioden, waarin zijn werkkracht tengevolge van ziekte, ouderdom of invaliditeit niet of slechts gedeeltelijk kan worden ingezet. Dat zoodanige aanvullende voorzieningen, met name vrijwillige ouderdomsverzekering, ook inderdaad getroffen worden door diegenen, die geacht kunnen worden de noodige middelen hiervoor te bezitten, is ook uit een financieel-economisch standpunt van belang: "Material progress depends upon technical progress which depends upon investment and ultimately upon savings." [1])

Nu kan de Staat het sluiten van aanvullende vrijwillige verzekeringen op verschillende wijzen bevorderen. De Staat kan dit passief doen, door de wettelijke uitkeeringen tot een minimum-hoogte te beperken; doch hij kan ook actief aanmoediging geven door zelf deze materie ter hand te nemen.

In dit laatste geval kan hij een zoodanige aanvullende Staatsverzekering, evenals de particuliere verzekeringsmaatschappijen, op zuiver commercieelen grondslag opzetten: hij kan haar echter ook bijzonder aantrekkelijk maken door b.v. de administratiekosten geheel ten laste van de Schatkist te brengen, of door nog verder te gaan en haar te subsidieeren.

In een sociaal verzekeringsstelsel als het Engelsche, dat op een eenheids-premie en -uitkeering is gebaseerd, (aan welke "flat rate" ook in het Beveridge Plan wordt vastgehouden), blijft uiteraard een grooter arbeidsterrein gereserveerd voor vrijwillige verzekering dan in een systeem, waarbij in het algemeen uitkeering en premie verband houden met het door

[1]) Beveridge Report, blz. 143, par. 376.

den verzekerde normaliter verdiende loon. Het is dan ook begrijpelijk, dat Sir William Beveridge termen aanwezig acht, om de vrijwillige verzekering van Staatswege aan te moedigen. Dit zou op drieërlei wijze kunnen geschieden, n.l. door:

1. Het wettelijk erkennen van bestaande particuliere verzekeringsfondsen in bepaalde bedrijven (zooals de bijzondere werkloozenkassen in het verzekerings- en het bankbedrijf) als *aanvullende* —doch niet meer, zooals thans, als in de plaats van de wettelijke werkloosheidsverzekering tredende — regelingen.

2. Het betrekken van bestaande vakvereenigings- en onderlinge verzekeringsfondsen (Friendly Societies) in de uitvoering der verplichte ziekteverzekering juist met het oogmerk om aanvullende vrijwillige verzekeringen in de hand te werken.

3. Het omvormen van de zoogenaamde "Industrial insurance" — die tak van het particuliere verzekeringsbedrijf, die zich speciaal toelegt op levensverzekeringen voor de minder gegoeden en in Engeland een enorme vlucht heeft genomen [1]) — tot een publieken dienst. Dit laatste voorstel beschouwt hij echter niet zoozeer als een onmisbaar onderdeel van zijn Plan, dan wel als een stap, die wenschelijk ware en overweging verdient.

Hoewel aan de vrijwillige verzekering in Nederland na invoering van een herzien en uitgebreid sociaal zekerheidsstelsel een minder belangrijke rol zal zijn toebedeeld dan in Engeland met zijn "flat rate" systeem, meent de Commissie nochtans, dat ook hier de vrijwillige verzekering als aanvulling op de wettelijke voorzieningen van Staatswege bevorderd dient te worden. Zij zou niet zoover willen gaan als Sir William Beveridge met zijn voorstel, een deel van het particuliere levensverzekeringsbedrijf tot een publieken dienst om te vormen; evenmin acht zij de aanvullende vrijwillige verzekering van zóó overwegend belang, dat zij op grond hiervan afwijking zou aanbevelen van het door haar ontworpen organisatiesysteem door naast de Sociale Raden ook, naar analogie van het Beveridge Plan, bepaalde reeds bestaande instellingen tot de uitvoering in het bijzonder der werkloosheids- en ziekteverzekering toe te laten. Doch wel zouden de Sociale Raden

[1]) Zie Dl. I hoofdstuk IV *a*), blz. 46, van het Rapport der Commissie.

zooveel mogelijk moeten samenwerken met particuliere instellingen, die zich het sluiten van op de wettelijke voorzieningen aansluitende verzekeringen ten doel stellen. Speciale regelingen zouden getroffen kunnen worden met betrekking tot de inning der premies en de uitbetaling van gelden uithoofde van zoodanige aanvullende verzekeringen, teneinde de administratie hiervan zooveel mogelijk te vereenvoudigen en zoo goedkoop mogelijk te maken. Daarnaast dient ook overwogen te worden of niet op den duur de Sociale Raden zelf de mogelijkheid van vrijwillige aanvullende verzekering zouden moeten openstellen. Zoo hiertoe besloten mocht worden, meent de Commissie echter, dat zulks moeten blijven binnen de grenzen van het sociale belang en uitsluitend op commercieelen basis zou dienen te geschieden zonder een verder beroep te doen op de Staatsfinanciën. Dat deel der staatsmiddelen immers, dat zonder gevaar voor de verdere staatshuishouding kan worden afgezonderd voor sociale verzekeringsdoeleinden, moet naar het oordeel der Commissie uitsluitend ten bate van de wettelijke uitkeeringen worden aangewend, teneinde het door deze gevormde minimum zoo hoog mogelijk op te voeren.

Hun, die een zoodanige taak van de Sociale Raden ook op het gebied van de vrijwillige verzekering zonder meer van de hand wijzen als een verdere ongewenschte concurrentie van den Staat met het particuliere bedrijfsleven, zij in herinnering gebracht, dat de Sociale Raden niet zijn gedacht als een zuiver ambtelijk, bureaucratisch instituut, doch als instellingen, waarin Overheid en particulier initiatief tot één organisch geheel zijn samengesmolten.

j) Ondersteuning

In een stelsel van sociale verzekering, dat de geheele bevolking omvat, zou, theoretisch gesproken, armenzorg een overbodig instituut geworden zijn. In de praktijk echter zal er nog wel degelijk behoefte aan blijven bestaan.

In de eerste plaats, omdat vooral in de eerstkomende jaren het minimum, dat door de sociale verzekering wordt gegarandeerd, slechts toereikend zal kunnen zijn ter dekking van de meest noodzakelijke levensbehoeften, terwijl de marge tusschen dit minimum, waarin vrijwaring tegen gebrek besloten ligt, en een bestaan, dat grootere bewegingsvrijheid laat, uiteraard tot het terrein van de kerkelijke of particuliere liefdadigheid zal blijven behooren. Al moge daarbij de hoop worden

uitgesproken, dat deze marge onder invloed van een gunstige economische ontwikkeling gestadig kleiner zal worden.

2) Daarnaast echter zal het in de praktijk niet te vermijden zijn, dat een aantal personen, al of niet opzettelijk, buiten de sociale verzekering zullen komen te vallen. Daar de gemeenschap, krachtens den in dit rapport aanvaarden rechtsgrond, ten aanzien van zoodanige elementen niet van haar aansprakelijkheid ontheven kan worden geacht, zullen voor hen speciale voorzieningen getroffen moeten worden.

3) Bij een in tijdsduur ongelimiteerd stelsel van werkloosheidsverzekering zal aan Rijkssteunregelingen voor werkloozen in beginsel geen behoefte meer bestaan, doch ten bate van degenen, die om de een of andere reden niet onder de sociale verzekering vallen, zouden de bestaande voorzieningen der Armenwet 1912 naar het oordeel der Commissie in groote trekken gevoegelijk gehandhaafd kunnen blijven. Deze materie valt echter strikt genomen buiten de opdracht der Commissie. Zij moge er dan ook mede volstaan op te merken, dat voor de zgn. burgerlijke armenverzorging in de toekomst hoofdzakelijk in aanmerking zullen komen:

a. Zij, die geen of een onvoldoend aantal voorafgaande premiën hebben gestort, zoodat zij geen of slechts een gedeeltelijke uitkeering krachtens de sociale verzekering kunnen trekken;

b. Zij, die niet tot werken in staat zijn en/of wier inkomen beneden het minimum blijft, dat voor verplichte deelneming in de sociale verzekering gesteld is (zie hoofdstuk V c) ad ii);

c. Zij, die hun recht op uitkeering hebben verbeurd o.a. door hun weigering passend werk te aanvaarden of in een trainingscentrum te arbeiden, of omdat zij door eigen schuld ontslagen zijn.

Hierbij zou voorloopig het zoogenaamd subsidiaire karakter van de burgerlijke armenverzorging gehandhaafd kunnen blijven, m.a.w. personen in een der drie genoemde categorieën zouden slechts dan aanspraak hebben op ondersteuning van overheidswege, indien het noodzakelijk levensonderhoud geheel of ten deele ontbreekt en niet door anderen — daartoe wettelijk verplichte bloedverwanten e.d., dan wel kerkelijke of particuliere instellingen van weldadigheid — wordt verstrekt.

Gevallen, waarin kwaadwilligheid tot de uitsluiting van de voorzieningen krachtens sociale verzekering geleid heeft, verdienen vanzelfsprekend een andere behandeling dan die, waarin de toestand van armlastigheid niet aan eigen schuld is te wijten. Ook in dit opzicht zouden de betreffende bepalingen van de Armenwet vrijwel onveranderd toepassing kunnen vinden. Immers de soepele oplossing dier Wet, die twee vormen van ondersteuning mogelijk maakt — n.l. of opheffing uit den toestand van armoede, zoodat de arme wederom in staat wordt gesteld in het onderhoud van zich en zijn gezin te voorzien, of, in die gevallen waarin van pogingen tot opheffing geen heil is te verwachten, een blijvende ondersteuning beperkt tot het strikt noodzakelijke — zou ook ten aanzien van de hierboven opgesomde categorieën bevredigende resultaten kunnen opleveren.

De vraag tenslotte, of de organisatie der armenverzorging, zooals deze thans geschiedt, voor verbetering vatbaar is en zoo ja, welke maatregelen met het oog hierop dan wenschelijk zouden zijn, laat de Commissie buiten bespreking, daar zij buiten het kader van dit rapport valt.

ZESDE HOOFDSTUK

BIJZONDERE VRAAGPUNTEN

Terwijl in hoofdstuk V algemeene vraagpunten werden besproken, die voor alle vormen van sociale verzekering van belang zijn, handelt dit hoofdstuk over onderwerpen, die meer in het bijzonder een bepaald onderdeel betreffen. Achtereenvolgens zullen ter sprake komen eenige bijzondere vraagpunten betreffende de ouderdomsverzekering, betreffende de ongevallenverzekering, de ziekteverzekering, en de werkloosheidsverzekering.

) De ouderdomsverzekering

1. Het z.g. retirement-pension

In Nederland geldt op het oogenblik een onvoorwaardelijke ouderdomspensioeneering in dien zin, dat het pensioen op den vastgestelden leeftijd wordt verleend, onafhankelijk van de vraag, of de gepensioeneerde al of niet ophoudt te werken. Het Beveridge-rapport daarentegen verbindt aan het ouderdomspensioen de voorwaarde, dat de verzekerde heeft opgehouden te werken, met dien verstande, dat zijn uitkeering hooger wordt naar gelang van het aantal jaren, dat hij werkt na het bereiken van den 65-jarigen leeftijd (60-jarigen leeftijd voor vrouwen). [1]) Voorgesteld wordt, dat het pensioen voor ieder jaar, dat na dien leeftijd wordt gewerkt 1 sh. per week meer zal bedragen voor een alleenstaand persoon, en 2 sh. per week voor man en vrouw tezamen. De Aanbeveling der Internationale Arbeidsconferentie te Philadelphia noemt ook de mogelijkheid van het zgn. retirement pension. Lid 12, alinea 2, luidt ten deze:

> "Payment of old-age benefit may, if the basic benefit "can be considered sufficient for subsistence, be made "conditional on retirement from regular work, in any "gainful occupation; when such retirement is required, "the receipt of casual earnings of relatively small amount "should not disqualify for old age benefit."

[1]) Beveridge Report, blz. 59, par. 133—136; blz. 95 e.v., par. 244—249; blz. 131, par. 337, 338.

Over de voordeelen en nadeelen van het retirement pension valt het noodige op te merken. Wij staan eerst bij de voordeelen stil.

Wanneer de ouden van dagen allen op den 65-jarigen leeftijd (voor mannen), resp. op den 60-jarigen leeftijd (voor vrouwen) worden gepensioeneerd, dan nemen zij geen deel meer aan het productieproces. Zij worden daarvoor geplaatst in de categorie der improductieven, terwijl zij wellicht nog zeer wel tot productieven arbeid in staat zijn. Het voordeel van het retirement pension is, dat het den ouden van dagen een keuze laat. Hun lichamelijke en geestelijke toestand is dikwijls zeer verschillend. Gevoelt hij zich nog in staat om door te werken, dan kan hij dat doen en daarmee zijn toekomstig pensioen verhoogen. Acht hij zich niet meer tot werken in staat, dan kan hij van het hem toekomende minimum-pensioen gebruik maken.

Door de groote onkosten, die aan een pensioeneeringsregeling zijn verbonden, zijn de uitkeeringen dikwijls laag. Voor hem, die nog tot regelmatigen arbeid in staat is, is het een voordeel, wanneer hij zich op deze wijze na eenige jaren een meer bevredigende uitkeering kan verschaffen. Ook voor het fonds der sociale verzekering kan het retirement pension een voordeel zijn, wanneer, gelijk in het Beveridge rapport de bedoeling is, het bedrag, dat volgens de wiskundige berekeningen, door het pensioeneeren op een hoogeren leeftijd wordt bespaard, niet geheel wordt uitgekeerd in een hooger pensioen, maar slechts voor een groot gedeelte, zoodat er ook nog een voordeel voor het fonds overblijft.

Er is aanleiding aan de onkosten van de pensioeneering in de naaste toekomst, bijzondere aandacht te wijden. Het is immers bekend, dat eenerzijds de gemiddelde leeftijd van den mensch door de betere hygiënische omstandigheden toeneemt, terwijl anderzijds een daling van het aantal geboorten valt te constateeren. Wanneer deze tendens voortgaat, dan zal een geheel andere indeeling der bevolking daarvan het gevolg zijn. Het beeld zal dan aldus worden, dat een relatief kleiner deel der bevolking, dat productief is, een relatief grooter deel der bevolking, dat improductief is, zal hebben te onderhouden. Het is daarom van belang, om hun, die weliswaar den 65-jarigen leeftijd, resp. den 60-jarigen leeftijd hebben bereikt, maar nog tot productieven arbeid in staat zijn, een prikkel tot het voortzetten van hun arbeid te geven. Aldus de aan te geven voordeelen.

Sociaal-Hist

Thans komen wij tot enkele nadeelen.

In het systeem van het retirement pension wordt iedere 65-jarige, resp. 60-jarige voor de keuze geplaatst of hij wil blijven voortwerken, of gepensioeneerd worden. Het gevolg daarvan is, dat de verzekerde dikwijls voor een pijnlijke keuze wordt gesteld. Het valt den mensch nu eenmaal niet gemakkelijk te erkennen, dat zijn lichaamskracht zoozeer is versleten, dat hij niet meer tot een behoorlijke prestatie in staat is. Er zal daardoor dikwijls de neiging aanwezig zijn, om voor uitstel der pensioeneering te kiezen, ook indien het persoonlijk belang van de pensioengerechtigde zou medebrengen een pensioen aan te vragen.

Voorzoover de pensioengerechtigde in dienst van een werkgever is, zal dit bezwaar kunnen worden ondervangen, wanneer de werkgever zijn arbeider ontslaat, maar dan wordt van hem ten opzichte van de oude arbeiders een beslissing gevraagd, die hem als werkgever dikwijls niet aangenaam zal zijn. Door een automatische pensioeneering op een bepaalden leeftijd wordt den werkgever dit moeilijke dilemma bespaard.

Daar komt nog bij, dat de intensiviteit, waarmede moet worden gearbeid, in het tegenwoordige productieproces steeds meer wordt opgevoerd. Het zal daardoor voor ouden van dagen steeds moeilijker worden dit snellere tempo te volgen. Door tijdig het frissche bloed der jongeren toe te laten, wordt de productiviteit bevorderd. Kan een oude van dagen het snellere arbeidstempo niet meer volgen, en wil hij toch aan den arbeid blijven, dan rijst het gevaar van oudeliedenexploitatie doordat de werkgever hem tegen een lager arbeidsloon aan den arbeid wil houden en de arbeider, om zijn plaats niet te verliezen, daarmede instemt.

In geval een gepensioeneerde in dienst van een werkgever was, zal het niet moeilijk zijn te controleeren, of hij zijn arbeid heeft opgegeven en daarom voor een retirement pension in aanmerking komt. Geheel anders zal de toestand zijn voor de categorie, als b.v. de kleine zelfstandigen, die er een eigen bedrijfje op nahouden. Het zal meer moeilijk en daardoor ook kostbaar zijn, om voldoende te controleeren, dat een kleine zelfstandige zich niet meer met zijn bedrijfje bemoeit en daarom voor een ouderdoms-uitkeering in aanmerking komt. Camouflage heeft hier gemakkelijk vrij spel, wanneer een der andere gezinsleden als de leider van het bedrijf wordt aangewezen.

Voorts zal het retirement pension bezwaar opleveren, wanneer in het bedrijfsleven een groote werkloosheid dreigt

of zich voordoet. Er zal dan terecht de drang zijn om de ouderen te noodzaken het veld te ruimen voor de werklooze jongeren. De mogelijkheid is uiteraard niet uitgesloten, om bij groote werkloosheid een uitzonderingsregeling te treffen en allen, die ouder dan 65 jaar zijn te verplichten, alsdan pensioen aan te vragen. Maar daarmee wordt dan de pensioenregeling in dienst van de bestrijding der werkloosheid gesteld. Het is niet gewenscht op deze wijze aan rechten, die den verzekerde zijn toegekend, te tornen.

In Nederland was het retirement pensioen niet bekend. Wanneer de Commissie de bovengenoemde voordeelen en nadeelen tegen elkander afweegt, dan komt zij tot de conclusie, dat er niet voldoende aanleiding is tot invoering daarvan over te gaan.

2. Overgangstoestand voor hen, die in het geheel niet of te weinig premie hebben betaald

De groote moeilijkheid bij iedere ouderdomsverzekering is de vraag, welke de uitkeering moet zijn van hen, die in het geheel niet of eerst sedert korten tijd premie hebben betaald.

Het Beveridge rapport heeft ook dit vraagstuk uitvoerig onder het oog gezien. [1]) Aangenomen wordt, dat de nieuwe ouderdomsvoorziening in 1945 in werking zal treden. De volle pensioenen zullen dan pas worden betaald na een periode van 20 jaar, dus in 1965.

Gedurende die overgangsperiode zullen zij, die volgens de bestaande regeling thans reeds pensioen ontvangen of op 1 Juli 1944 reeds 5 jaren premie hebben betaald, met ingang van het jaar 1945 een uitkeering ontvangen van 25 sh. per week voor man en vrouw en van 14 sh. voor een ongehuwd persoon. Deze bedragen worden iedere 2 jaren verhoogd met 1 sh. 6 d. per week voor een man en vrouw en 1 sh. per week voor een ongehuwd persoon, totdat zij in 1965 het niveau van 40 sh., resp. 24 sh., hebben bereikt.

Behalve deze categorie is er de groote groep, die door het Beveridge rapport onder de verzekering wordt gebracht en die dus nog in het geheel geen premie heeft betaald. Gedurende de eerste tien jaren, dus van 1945 tot 1955, zal deze groep op geen enkele uitkeering aanspraak kunnen maken. Vanaf 1955

[1]) Beveridge Report, blz. 92, e.v., par. 239—243; blz. 105 e.v., par. 269—270; Appendix A, blz. 181 e.v., par. 17—20.

zullen zij een pensioen ontvangen van 25 sh. resp. 14 sh., met dien verstande, dat in dat jaar een jaarlijksche verhooging van 1 sh. 6 d. resp. 1 sh. per week intreedt, die ook hen in 1965 op het niveau van 40 sh. resp. 24 sh. per week brengt.

Voorzoover de bedragen in de overgangsperiode ontoereikend zijn, zullen zij door een uitkeering krachtens de sociale verzorging moeten worden aangevuld.

De strekking van deze overgangsregeling is om de onkosten van de ouderdomsverzekering in de eerste jaren niet te hoog te maken. Daarvoor is een goede reden. Na den oorlog zullen aan de schatkist zeer hooge eischen worden gesteld. Voor het herstellen van de oorlogsschade, voor het weder op gang brengen van het vredesproductieproces enz., zullen groote bedragen noodig zijn. Is men over de na-oorlogsche moeilijkheden heen, dan kunnen de voor een hooger pensioen benoodigde bedragen gemakkelijk worden opgebracht. Voorts heeft deze overgangsregeling het voordeel, dat zij den verzekerde meer biedt, wanneer hij meer premie heeft betaald, zoodat het karakter van een verzekering beter blijft bewaard dan wanneer aan allen direct een bepaalde uitkeering wordt gegeven, onverschillig of veel of weinig premie is gestort. Tenslotte laat een dergelijke overgangsregeling meer mogelijkheid aan de particuliere pensioenfondsen, die reeds uitkeeringen toekennen om zich bij den nieuwen staat van zaken aan te passen. In den gedachtengang van het Beveridge rapport zullen zij, die thans onder de verzekering worden gebracht, tot 1955 geen uitkeering ontvangen, zoodat de particuliere pensioenfondsen tot dat jaar op den ouden voet kunnen doorgaan.

De Commissie acht deze argumenten niet van zoo overwegend belang, dat zij een navolging van dat systeem voor Nederland zou willen aanbevelen. De gedachte om de lasten voor de schatkist aanvankelijk relatief licht te houden en pas zwaardere verplichtingen in de toekomst op te leggen, heeft in de huidige omstandigheden, nu door den oorlog in zooveel nooden moet worden voorzien, veel aantrekkelijks. Maar het bezwaar is, dat op die wijze reeds wordt beschikt over de schatkist van de toekomst, zonder dat de omstandigheden, die dan zullen gelden, voldoende bekend zijn. Hiermede wordt een weinig gezond beginsel van financieel beleid geïntroduceerd, dat — indien het verdere navolging zou vinden — de taak van een toekomstige Overheid zou blokkeeren. Het streven zal er op moeten zijn gericht om het jaarlijksche maatschappelijke inkomen steeds meer op te voeren. Naarmate dit geschiedt,

zullen ook de inkomsten der Overheid kunnen toenemen en maatregelen worden genomen, die hoogere uitgaven meebrengen. Pensioenen, die te laag zijn, zullen alsdan kunnen worden verhoogd. Maar het is niet gewenscht op die ontwikkeling vooruit te loopen. Het daaraan verbonden nadeel is uiteraard, dat daarmee in de pensionneering niet reeds thans het perspectief kan worden opgenomen, dat er uit spreekt, wanneer een geleidelijke verhooging reeds thans voor de toekomst wordt vastgelegd. Daar staat tegenover, dat gepensionneerden van nu weinig troost zullen vinden in de wetenschap, dat zij weliswaar een klein pensioen ontvangen, maar dat de toekomstige ouden van dagen over 20 jaar het zooveel beter zullen hebben. Van een te laag aanvangspensioen zal ernstige ontevredenheid het gevolg zijn. Men kan beter het aanvangspensioen direct wat hooger stellen en tot een verdere verhooging overgaan, zoodra de omstandigheden het toelaten, dan den tegenwoordigen ouden van dagen een gering pensioen te geven, met het vooruitzicht, dat in een toekomst, die zij vermoedelijk niet meer zullen beleven, aanmerkelijke verbetering zal intreden. Ook de Engelsche Regeering heeft tegen dit onderdeel van het Beveridge rapport bezwaar gemaakt en zich voor een direct vast te stellen pensioen uitgesproken. [1])

b) De ongevallenverzekering

De ongevallenverzekering werpt een aantal speciale problemen op, die een afzonderlijke bespreking wenschelijk maken.

In de eerste plaats rijst de vraag, of in een sluitend stelsel van sociale zekerheid, dat practisch de geheele bevolking beschermt tegen de gevolgen van verlies van inkomsten wegens arbeidsongeschiktheid uit welken hoofde ook, nog wel plaats is voor een aparte regeling ten aanzien van hen, die in dienst zijn van een bedrijf en door ziekte of ongeval buiten staat gesteld worden hun werkzaamheden te blijven verrichten.

Gegeven een goed werkend stelsel van dezen aard, met minimum-uitkeeringen, die op zichzelf voldoende zijn om het gebrek buiten de deur te houden, en gegeven een stelsel, waarbij de loonen en arbeidsvoorwaarden in gevaarlijke beroepen aanzienlijk gunstiger zijn dan die voor werk onder normale omstandigheden, zou wellicht kunnen worden betoogd,

[1]) Sir William Beveridge bestrijdt het Regeeringsstandpunt in zijn "Pillars of Security", blz. 127—132.

dat hiervoor geen aanleiding bestaat. Immers men zou in dat geval kunnen redeneeren, dat de arbeiders in deze beroepen, aangelokt door de bijzonder voordeelige condities, bereid waren daarvoor in ruil het meerdere risico op zich te nemen en hiertegen eventueel vrijwillig aanvullende verzekeringen te sluiten. Moet men dus theoretisch met de mogelijkheid rekening houden, dat onder bepaalde omstandigheden speciale behandeling van personen in dienst van bedrijven geheel van het tooneel zou kunnen verdwijnen, zoo acht toch de Commissie voorloopig bestendiging van de hun thans toegekende uitzonderingspositie onontbeerlijk. En wel om de volgende redenen:

Allereerst staat de bestaande ongevallenverzekering in ons land, wat de uitkeeringen betreft, op een relatief hoog peil, zoodat gelijkstelling van dezen tak van sociale verzekering met den andere — met name de algemeene invaliditeitsregeling — vooral in de eerstkomende jaren voor de betrokkenen nauwelijks een verbetering, ja zelfs waarschijnlijk een achteruitgang zou beteekenen. Het moet immers worden betwijfeld of de financieel-economische toestand van ons land in de onmiddellijke na-oorlogsjaren een verhooging van alle uitkeeringen tot het niveau van de thans geldende uitkeeringen uit hoofde van bedrijfsongevallen (n.l. 80 % van het door den verzekerde verdiende loon gedurende zes weken, daarna 70 %), laat staan daarboven, zal toelaten, temeer waar de uitbreiding der verschillende verzekeringen tot groote bevolkingsgroepen, die er thans buiten vallen, op zichzelf reeds veel van de Schatkist zal vergen.

Voorts kan onder de gegeven omstandigheden onmogelijk worden aangenomen, dat een arbeider het aan zijn beroep verbonden gevaar geheel uit vrijen wil op zich genomen heeft en daarvoor reeds in de hoogte van het loon, dat hij ontvangt, is gecompenseerd. Gezien het feit, dat in die bedrijven, waarin de meeste ongevallen plaatsvinden, de arbeider aan een veel grooter gevaar blootstaat dan de doorsnee burger, en dat de meeste dezer bedrijven juist van onschatbaar belang voor de gemeenschap zijn, is het niet meer dan billijk, dat voor hem gunstiger voorzieningen worden getroffen dan voor den gemiddelden burger. Zoo hem een ongeval treft bij de uitoefening van zijn beroep heeft hij aanspraak op compensatie, niet slechts voor het — geheele of gedeeltelijke — verlies zijner arbeidsgeschiktheid, doch ook voor het verlies van gezondheid en levensvreugde, dat hij in dienst van de gemeen-

schap lijdt. Overigens verkeeren ook werknemers in ongevaarlijke beroepen ten aanzien van het ongevallen-risico tijdens hun arbeid in een andere positie dan zelfstandige personen: zij werken immers onder orders. [1])

Volgens een mededeeling van het Internationaal Arbeidsbureau is er dan ook op het oogenblik geen land ter wereld met een stelsel van sociale verzekering in den een of anderen vorm, waarin niet de slachtoffers van bedrijfsongevallen gunstiger behandeling genieten dan personen, die uit anderen hoofde aanspraak kunnen doen gelden op eenige sociale verzekeringsuitkeering. [2]) In Engeland, waar de geldende schaderegeling met betrekking tot bedrijfsongevallen niet als sociale verzekering kan worden aangemerkt en tot de achterlijkste en ingewikkeldste vormen van sociale wetgeving behoort — "There are many who pretend to understand these Acts (n.l. de Workmen's Compensation Acts 1897), but few who do" [3]) —, bevatten de jongste Regeeringsvoorstellen, evenals het Beveridge Plan, een regeling dezer materie als sociale verzekering. Doch hoewel deze regeling deel uitmaakt van het geheele plan tot reorganisatie en uitbreiding der sociale verzekering, wordt zij toch afzonderlijk behandeld; de uitvoering verschilt van die van het overige plan, en de voorwaarden zijn gunstiger gesteld. Terwijl echter de bestaande schaderegelingen en ook het Beveridge Plan de hoogte der uitkeering afhankelijk stellen van het loon — een uitzondering op het "flat rate" beginsel, waarop de overige voorzieningen

---

[1]) Beveridge Report, blz. 39, par. 81.

Zie ook "Times" 18th September, 1944: „Now that the Government are "pledged to provide free medical and rehabilitation services for all, as well as "assurance of a minimum income during interruption of earnings by means of "a revised version of the Beveridge plan, it might be argued that there is no "longer any need for special additional cash payments in respect of industrial "disability. But after nearly 50 years of Workmen's Compensation, public "opinion is more likely to insist that men who are injured or who contract disease "while working under men's orders have a claim which should be recognized "by some special payment."

[2]) Report IV (1) International Labour Conference, 26th Session, "Social Security: Principles and Problems Arising out of the War," blz. 12.

In Sovjet Rusland is practisch het eenige verschil, dat het slachtoffer van een bedrijfsongeval of -ziekte onvoorwaardelijk recht heeft op een uitkeering c.q. pensioen, terwijl voor personen, wier invaliditeit op andere oorzaken teruggevoerd moet worden, hieraan de voorwaarde van een bepaald minimum aantal dienstjaren is verbonden. Zie deel I, hoofdstuk IV *g*), blz. 87.

[3]) "Workmen's Compensation Up-to-Date," by W. H. Thompson. Labour Research Dept., London.

zijn gebaseerd —, worden in de Regeeringsvoorstellen ook ten aanzien van de bedrijfsongevallenverzekering uniforme uitkeeringen aanbevolen. Een geheel nieuwe gedachte heeft hiermede haar intrede gedaan. De uitkeering houdt niet langer verband met het door den verzekerde verdiende loon en den graad zijner arbeidsongeschiktheid, doch berust op een door een medische commissie gedane schatting van den toestand van den getroffene, waarin hij tengevolge van het letsel is komen te verkeeren, in vergelijking met den toestand van een normaal gezond persoon van dezelfde sexe en leeftijd. De voordeelen, aan dit systeem verbonden, zijn o.a.:

Moeilijkheden, voortvloeiende uit de vaststelling van het loon, dat door den verzekerde verdiend werd in den tijd, voorafgaande aan het ongeval, en uit de bepaling van de mate, waarin hij zijn arbeidsgeschiktheid wederom heeft verkregen, worden vermeden. De mogelijke grief, dat een verbetering in de arbeidsgeschiktheid een automatische reductie der schadevergoeding tengevolge heeft, of dat de arbeider tot het aanvaarden van voor hem ongeschikt werk wordt gedwongen, teneinde zijn uitkeering te kunnen verlagen, vervalt. Eventueele aarzeling tot het hervatten van werk of tot het zich onderwerpen aan rehabilitatie-maatregelen, uit angst daarmede zijn recht op schadevergoeding geheel of gedeeltelijk te verbeuren, wordt door deze regeling gemakkelijk overwonnen; zij zal bijdragen tot een spoediger herstel. De klacht, dat voor verminking of ontsiering geen vergoeding wordt gegeven, zoolang zij niet tot vermindering der arbeidsgeschiktheid heeft geleid, wordt hiermede uit den weg geruimd. [1])

In hoeverre uit deze nieuwe regeling voor Nederland leering valt te trekken, zal verderop ter sprake komen. Thans geven wij eerst nog eenige andere argumenten, die kunnen worden aangevoerd voor de wenschelijkheid eener afzonderlijke regeling ten aanzien van bedrijfsongevallen. De kosten dezer verzekering dienen, in tegenstelling tot de overige voorzieningen, uitsluitend ten laste van de werkgevers te worden gebracht, zoo wordt veelal betoogd. Vergoeding wegens bedrijfsongevallen behoort tot de normale bedrijfskosten en het is dus niet meer dan billijk, dat de premie uitsluitend van de werkgevers, en niet tevens van de werkgevers en den Staat

[1]) "Social Insurance, Part II, Workmen's Compensation. Proposals for an Industrial Injury Insurance Scheme." September 1944. (Presentedby the Minister of Reconstruction to Parliament).

wordt geheven, zegt Cassidy. [1]) Het Internationaal Arbeidsbureau deelt deze meening [2]).

Bovendien wijzen beide op het voordeel, dat in de methode van premieoplegging een stimulans kan worden gegeven aan de werkgevers tot het treffen van betere voorzorgsmaatregelen.

Beveridge stemt met dit laatste in, doch hij ziet geen reden, waarom niet de werknemers en de Staat eveneens tot op zekere hoogte in de kosten der verzekering zouden deelen.

> "In so far as industries depend upon one another, "both employers and employees in each industry depend "upon all other industries. There is no reason why the "employer of a bank clerk or of a domestic servant, "rather than the clerk or the domistic servant himself, "should contribute to the cost of accidents in mines "and in ships." [3])

Hij acht het beginsel van "uitsmering" van sociale risico's (pooling of risks) juist en in overeenstemming met het hedendaagsche rechtsbewustzijn, en zou deze risico's niet alleen gelijkelijk willen zien gedragen door alle bedrijven, onverschillig in welke mate zij ieder afzonderlijk risico opleveren, doch zou de verzekerden er eveneens — hetzij direct, hetzij indirect door middel van belasting — in willen laten deelen. Dat hij desniettemin werkgevers in bepaalde, uitzonderlijk gevaarlijke bedrijven, een aparte heffing wil opleggen, vindt zijn oorzaak niet in principieele, doch uitsluitend in practische overwegingen, n.l. "to give a definite financial incentive for prevention of accident and disease."

De Engelsche Regeering gaat echter in haar voorstellen nog een stapje verder dan Beveridge en acht ook een dergelijke heffing onjuist, en in tegenspraak met het *sociale* karakter van sociale verzekering.

> "Hazardous industries are not hazardous because the "employers in them are less active in the prevention of "accidents than other employers, or because the work-"men in those industries are less careful than other "workmen. They are hazardous because of the nature "of the employment and the inherent risks." [4])

---

[1]) "Social Security and Reconstruction in Canada," by Harry M. Cassidy, Ph. D., Toronto.

[2]) I. L. C. Report IV (1), blz. 13 en 33.

[3]) Beveridge Report, blz. 41 e.v., par. 86 e.v.

[4]) "Social Insurance, Part II, Workmen's Compensation," enz. blz. 17 e.v., par. 31 e.v.

Dat in het vaststellen van de premie naar gelang van het gevaar, dat aan een bepaald bedrijf verbonden is, voor de werkgevers een aansporing gelegen zou zijn voor het nemen van betere voorzorgsmaatregelen, betwijfelt de Regeering dan ook, immers verreweg de meeste ongevallen zijn te wijten aan oorzaken buiten het bereik van den werkgever, terwijl bovendien het totale premie-bedrag uit hoofde van bedrijfsongevallenverzekering slechts een betrekkelijk geringen post op de bedrijfsrekening uitmaakt vergeleken met loonen en andere productiekosten. Wel zou een premie-vaststelling, varieerende voor iedere afzonderlijke *onderneming* mogelijk tot het gewenschte resultaat kunnen bijdragen, doch deze oplossing moet niet alleen reeds op grond van de enorme administratieve complicaties en de daaraan verbonden kosten van de hand worden gewezen.

Wat nu Nederland betreft: Wordt het voorstel der Commissie, alle uitkeeringen te doen geschieden uit één groot fonds, waarin door werkgevers, verzekerden en Staat wordt bijgedragen in een verhouding, welke op uitsluitend practische en niet op principieele overwegingen wordt bepaald (zie hoofdstuk V e) aangenomen, dan vervallen hiermede de voornaamste argumenten voor of tegen het opleggen der kosten van de bedrijfsongevallenverzekering aan de werkgevers alleen. Echter zal natuurlijk bij de oorspronkelijke vaststelling van de aandeelen der verschillende groepen rekening gehouden moeten worden met het feit, dat tot dusverre deze verzekering uitsluitend op de werkgevers rustte, en dat haar opneming in het algemeene stelsel voor hen een aanzienlijke besparing alleen aal aan administratiekosten zal beteekenen, hetgeen in het door hen te dragen aandeel in de kosten van het stelsel als geheel tot uitdrukking zal moeten komen.

Een moeilijker kwestie is die, of de opheffing van het direct verband tusschen premie en risico inderdaad een prikkel zal wegnemen tot het nemen van behoorlijke voorzorgsmaatregelen door de werkgevers. Hoewel de Commissie helaas niet de beschikking heeft over nadere gegevens betreffende dit vraagstuk voor Nederland, is zij in principe geneigd het standpunt der Engelsche Regeering te deelen en het aangevoerde argument voor een speciale heffing van bepaalde bedrijven, welke verband houdt met het gevaar eenerzijds en met het aantal ongevallen anderzijds, van minder belang te achten. Of althans niet van zooveel belang, dat het de groote complicaties en kosten van een dergelijke afwijking van het algemeene premie-stelsel

zou rechtvaardigen. Een goed georganiseerde veiligheids-inspectie kan naar haar meening het beoogde resultaat evenzeer verwezenlijken. In dit verband verdient ook vermelding het voorstel van Sir William Beveridge tot de instelling van zgn. statutory associations (i.e. vereenigingen met verordenings-bevoegdheid) van werkgevers en werknemers in alle bedrijven, die bijzonder gevaar medebrengen. Behalve met de vaststelling en invordering van de bovenbedoelde speciale heffing, welke functie dus voor het toekomstige stelsel in Nederland niet ter zake doet, zou hij zoodanige instanties willen zien belast met het nemen van en medewerking verleenen aan veiligheids-maatregelen in den ruimsten zin, met het bevorderen van rehabilitatie-maatregelen in samenwerking met de plaatselijke en centrale autoriteiten op dit gebied, met het geven van advies inzake het opnemen van nieuwe beroepsziekten in de wet, de wijze van vaststelling van verdiend loon e.d. en met het maken van aanvullende, vrijwillige pensioenregelingen.

Al acht de Commissie op grond van de aan het begin van deze afdeeling aangevoerde argumenten eenige privileges voor personen in dienst van bedrijven noodzakelijk, zoo neemt dit niet weg, dat over het geheel genomen aan een groote mate van coördinatie tusschen deze verzekering en de overige voorzieningen niets in den weg behoeft te staan.

De uitvoering kan, evenals die der andere verzekeringen, berusten bij de Sociale Raden, al is voor de vaststelling van blijvende uitkeeringen wellicht de Centrale Sociale Raad met zijn technischen staf het aangewezen lichaam. De premie-invordering behoeft niet afzonderlijk te geschieden, doch kan als onderdeel van de totale uithoofde van het sociale zekerheids-stelsel in te vorderen premie worden beschouwd.

De wenschelijkheid van gelijkstelling van de zgn. "kleine ongevallen", die slechts *tijdelijke* arbeidsongeschiktheid veroorzaken, met ziekte en compensatie hiervan op denzelfden voet als volgens de algemeene ziekteverzekering is bij vroegere reorganisatie-pogingen zóó uitvoerig en dikwijls betoogd [1]), en de voordeelen, uit een zoodanige vereenvoudiging voortspruitend, liggen zóózeer voor de hand, dat de Commissie zich van verdere motiveering hiervan meent te mogen onthouden.

Practisch is deze gelijkstelling in Nederland trouwens reeds

[1]) Wittert van Hoogland: "De Parlementaire Geschiedenis der Sociale Verzekering." Dl I, blz. 129, 184 e.v., 377 e.v. enz.

personen kunnen worden aangevoerd, zijn vrijwel alle gebaseerd op de veronderstelling, dat de oorzaak van hunne invaliditeit in verband staat met de uitoefening van hun beroep. Laat men dit verband geheel schieten, dan valt het moeilijk in te zien — aldus deze leden —, waarom andere leden der werkende bevolking, zoo zij door invaliditeit worden getroffen, met een lager pensioen genoegen zouden moeten nemen.

Ten aanzien van het pensioen ingeval van *blijvende* arbeidsongeschiktheid ligt volgens hen, die op dit standpunt staan, de zaak niet zoo eenvoudig. Terecht zegt de Aanbeveling van de Internationale Arbeidsconferentie hieromtrent:

> „The differences between permanent incapacity and "invalidity are deeper. Here a distinction between an "indemnity for loss and social benefit to meet a serious "need is sharply evident."

Hoe dit ook zij, alle leden der Commissie waren het erover eens, dat vooralsnog arbeiders in de bedrijven en daarmede gelijkgestelde personen in geval van blijvende arbeidsongeschiktheid op gunstiger wijze gecompenseerd zullen moeten worden dan volgens de algemeene invaliditeitsregeling, hoezeer ook verbeterd. Allereerst dient de voorwaarde van een bepaald aantal voorafgaande premiebetalingen, zoo die aan de meeste overige uitkeeringen worden verbonden, [1]) ten aanzien van dit pensioen niet te worden opgelegd. Een dergelijke voorwaarde is, voor zoover der Commissie bekend, in geen enkele bestaande bedrijfsongevallenregeling te vinden en ontbreekt ook in de Nederlandsche ongevallenwetten. De Aanbeveling van de Internationale Arbeidsconferentie bepaalt ook uitdrukkelijk, dat een zoodanige voorwaarde aan de uitkeering wegens een bedrijfsongeval niet behoort te worden verbonden. (Dit geldt overigens ook voor de [illegible]e uitkeering). De Commissie acht het in de Engelsche Regeeringsvoorstellen besloten beginsel, dat het pensioen een vergoeding belichaamt, niet voor het verlies van arbeidsgeschiktheid door den verzekerde, maar voor "whatever he has lost in health, strength and the power to enjoy life", wel juist, al zal naar haar meening in de praktijk de mate, waarin de betrokkene al dan niet nog over zijn arbeidskracht beschikken kan, bij de vaststelling dezer vergoeding noodzakelijk een groote rol blijven spelen. Er bestaat inderdaad "a certain similarity between the position

[1]) Zie hoofdstuk V, afd. *f*, blz. 44.

of the soldier wounded in battle and that of the man injured in the course of his productive work for the community". [1]) Doch in Nederland, met zijn lange traditie van uitkeeringen gebaseerd op het loon, ware toepassing van dit beginsel geheel volgens het Engelsche voorbeeld moeilijk denkbaar. Het invoeren van een eenheidsuitkeering in de bedrijfsongevallenverzekering zou immers in Nederland naar alle waarschijnlijkheid op krachtigen tegenstand stuiten. Er zal dan ook moeten worden gezocht naar een oplossing, waarbij het verband tusschen uitkeering en loon blijft gehandhaafd, zonder dat evenwel voor de vaststelling der schadeloosstelling, zooals thans het geval is, uitsluitend de mate van arbeidsongeschiktheid van den betrokkene en diens individueele loon als uitgangspunt wordt genomen. De vergoeding behoort te berusten op het opgeloopen letsel, niet uitsluitend op de daaruit voortvloeiende individueele arbeidsongeschiktheid. Doorvoering van dit beginsel zou den wil tot genezing niet belemmeren en rehabilitatie aanzienlijk vergemakkelijken. Een zoodanige oplossing ware wellicht te vinden in de instelling van loonklassen met vaste tarieven voor bepaalde letsels. Dit zal echter slechts practisch uitvoerbaar zijn ten aanzien van bepaalde, gemakkelijk te classificeeren letsels. In die gevallen, waar classificatie moeilijkheden oplevert, zal vermoedelijk, zooals thans, de mate van arbeidsongeschiktheid den doorslag moeten blijven geven. Doch de technische uitwerking eener regeling van dezen aard is in dit rapport, dat slechts het vaststellen van algemeene richtlijnen beoogt, vanzelfsprekend niet op haar plaats.

Tenslotte nog een woord over de thans in de ongevallenwetten voorkomende bepalingen betreffende genees- en heelkundige behandeling. Wanneer volledige medische verzorging en verpleging voor nagenoeg iedereen deel uitmaakt van het sociale zekerheidsstelsel, dan spreekt het vanzelf, dat afzonderlijke regelingen op dit gebied ten behoeve van spiecale bevolkingsgroepen geen reden van bestaan meer hebben.

c) De ziekteverzekering

1. Tijdsduur der uitkeering

Na hetgeen in de voorafgaande afdeeling reeds is opgemerkt aangaande de wenschelijkheid, compensatie krachtens zgn. "kleine ongevallen" en ziekten, aan personen in dienst van een

[1]) "Social Insurance, including Industrial Insurance. Brief Guide to the Government's Plan." Issued by the Minister of Reconstruction, blz. 26.

bedrijf overkomen, onder dezelfde voorwaarden te verstrekken als de uitkeeringen, welke krachtens de algemeene ziekteverzekering worden toegekend, kan de Commissie kort zijn bij de beantwoording van de vraag, voor welken tijdsduur naar haar meening de ziekteuitkeering dient te worden verstrekt. Zij gaf daar immers reeds in overweging, de thans aan deze uitkeering gestelde maximum-grens van zes maanden op te heffen en haar (evenals trouwens de uitkeering wegens tijdelijke arbeidsongeschiktheid van personen in dienst van bedrijven), te doen voortduren tot op het tijdstip, waarop òf de arbeidsongeschiktheid heeft opgehouden te bestaan, òf de tijdelijke uitkeering kan worden vervangen door een invaliditeitspensioen (c.q. ongevallenpensioen). Dit tijdstip zou voor ieder geval afzonderlijk, in overleg met de medische instanties, moeten worden bepaald, waardoor tevens de mogelijkheid geschapen zou zijn, de aanpassing van den betrokkene aan een conditie van permanente invaliditeit eenigszins te vergemakkelijken. Zoo zou b.v. gedurende de rehabilitatie deze uitkeering in vollen omvang gehandhaafd kunnen blijven, hetgeen coöperatie van den betrokkene bij het rehabilitatieproces mede zou kunnen bevorderen. Wel zou een *minimum*-termijn moeten worden vastgesteld, voor afloop waarvan geen invaliditeitspensioen in de plaats kan treden van de (vooralsnog noodzakelijkerwijze hoogere) ziekte-uitkeering. Daarnaast zal de, thans dikwijls zoo scherpe, overgang van ziekte tot invaliditeit in den zin der sociale verzekeringswetten eveneens verzacht moeten worden door een aanzienlijke verbetering in de geldende invaliditeitsregeling. Omtrent het bedrag van het invaliditeitspensioen, dat uiteraard ten nauwste samenhangt met het ouderdomspensioen, acht de Commissie zich — het werd reeds in de afdeeling "Uitkeeringen" van het vorige hoofdstuk *in het algemeen* gezegd — in de omstandigheden, waarin zij dit Rapport uitbrengt, niet competent concrete voorstellen te doen. Doch zij stelt nadrukkelijk vast, dat naar haar oordeel de geldende regeling volstrekt onvoldoende is en in het licht der nieuwere denkbeelden hieromtrent in het buitenland een grondige herziening behoeft. Er zij in dit verband herinnerd aan het Beveridge Plan, dat geen verschil maakt tusschen ziekte en invaliditeit en slechts één "disability benefit" voor beide gevallen kent, dat zoo noodig voortduurt tot het tijdstip, waarop de betrokkene recht krijgt op ouderdomspensioen. Voorts aan de Aanbeveling der Internationale Arbeidsconferentie, die de ziekte-uitkeering niet aan een tijdslimiet

zou willen binden en haar zou willen laten voortduren totdat de verzekerde weer in staat is zijn werk te hervatten, invalide wordt of sterft. En tenslotte aan de Britsche Regeeringsvoorstellen, waarin weliswaar, in afwijking van het Beveridge Plan, een tijdslimiet voor de ziekte-uitkeering is vastgelegd, doch waarin zij eerst na drie jaar door een invaliditeitspensioen vervangen wordt. Het maken van een onderscheid tusschen de vergoeding wegens ziekte en die op grond van invaliditeit wordt daar als volgt gemotiveerd: worden ziekte en invaliditeit, wat de uitkeering betreft, geheel over één kan geschoren, dan bestaat het gevaar, dat een ziek persoon vroegtijdig in een toestand van chronische invaliditeit zal verzinken. [1]) Beveridge meent dit gevaar echter te kunnen ondervangen door verscherping der contrôle, teneinde simulatie te voorkomen en daarnaast om meer aandacht te geven aan het voorkomen van chronische ziekten door een intensieve behandeling en het opsporen harer oorzaken. Zoo noodig zullen strafmaatregelen moeten worden genomen om misbruik te voorkomen.

Het vóór en tegen van het maken van een onderscheid in de voorzieningen ingeval van ziekte eenerzijds, invaliditeit anderzijds, vat Beveridge kernachtig samen als volgt:

> ". . . . it can be argued that benefit should increase "rather than decrease as disability becomes prolonged. "It may be argued, on the other hand, that after being "disabled for some time the insured person should "have been able to adjust his expenditure and lower "his standards. But in general it is clear that in a long "illness the sick man needs at least as much as at the "beginning of illness. There is no real argument for "the present practice of making disablement benefit "less than sickness benefit, except the argument of "expense." [2])

Hierop wordt echter in de volgende afdeeling uitvoeriger teruggekomen.

Het is duidelijk, dat in Nederland, waar de uitkeeringen in percentages van de loonen zijn uitgedrukt, een zoodanige gelijkstelling van de uitkeering voor invaliditeit met die voor ziekte op grootere bezwaren zou stuiten dan in Engeland met

---

[1]) Zie Dl. I. van dit Rapport, hoofdstuk IV *a*), blz. 50.
[2]) Beveridge Report, blz. 55, par. 123 ii).

zijn "flat rate" stelsel, en dat bovendien het "argument of expense" voorloopig moeilijk te weerleggen zal zijn. Doch dit neemt niet weg, dat de Commissie een grootere mate van aanpassing der invaliditeitsvoorzieningen aan die der ziekteverzekering niet alleen uiterst raadzaam, doch voor het bereiken van sociale zekerheid volstrekt onontbeerlijk acht.

2. Positie der zelfstandigen

In het vorige hoofdstuk hebben wij gezien, dat bij de ziekteverzekering een wachttijd van eenige dagen aanbeveling verdient. Het Beveridge rapport gaat ten opzichte van de groep zelfstandigen — van hen derhalve, die niet in dienstbetrekking maar voor eigen rekening werken — verder. Voorgesteld wordt hun alleen uitkeering te geven, wanneer en voorzoover de ziekte langer dan 13 weken duurt. [1]) Daarvoor worden twee argumenten aangevoerd.

Het eerste argument luidt, dat het gewenscht is de premie voor deze categorie, waaronder vele kleine lieden zijn, zoo laag mogelijk te houden.

Het komt ons voor, dat de economisch zwakke positie van vele kleine zelfstandigen er juist voor pleit hen bij ziekte wèl te helpen. Onder deze categorie zijn velen, die een lager inkomen hebben dan menige arbeider, zoodat zij bij een ziekte zonder uitkeering reeds spoedig in moeilijkheden komen.

Het tweede argument ten gunste van een uitkeering, wanneer en voorzoover de ziekte langer dan 13 weken duurt, is van meer klemmenden aard. Het kan n.l. moeilijk worden ontkend, dat een behoorlijke contrôle op de ziekteuitkeeringen bij kleine zelfstandigen meer moeilijkheden oplevert dan bij arbeiders, die bij afwezigheid direct door hun werkgever worden gemist. Een scherpere medische contrôle en straffe maatregelen tegen simulatie zullen hier niet kunnen worden gemist.

Zou een langere wachttijd dan een van 3 dagen gewenscht blijken, dan zou deze in geen geval practisch 13 weken behooren te zijn, maar b.v. met één week kunnen worden volstaan. Alsdan zou de groote categorie der kleine zelfstandigen, die daaraan veelal dringende behoefte heeft, nog voldoende worden geholpen.

---

[1]) Beveridge Report, blz. 53, par. 119, In de Britsche Regeeringsvoorstellen is deze termijn tot 4 weken teruggebracht.

De Staatscommissie van Bruggen, die voorstelt de kleine zelfstandigen onder de Ziektewet te brengen, gevoelde ook geen behoefte aan uitzonderingsmaatregelen als op dit onderdeel der ziekteverzekering in het Beveridge rapport zijn neergelegd.[1])

) De werkloosheidsverzekering

1. Wie voor de verzekering in aanmerking behooren te komen

De kwestie, die de Commissie bij het bestudeeren van de werkloosheidsverzekering in het bijzonder bezighield, was die van den tijdsduur der uitkeeringen. Daarnaast stond zij echter tevens een oogenblik stil bij de vraag, of het mogelijk en aanbevelenswaardig is, ook andere deelen van de werkende bevolking dan personen, werkzaam in bedrijven, met name de groep der zelfstandigen onder een zoodanige verzekering te brengen. Het feit, dat dit tot dusverre, met uitzondering van Nieuw Zeeland, nog in geen enkel land ter wereld is gepoogd, vindt zijn verklaring in de groote practische moeilijkheden, die zich hierbij voordoen. De groep "zelfstandigen" omvat werkgevers zoowel als personen, die voor eigen rekening arbeiden. Zij kan negatief worden omschreven als "werkende personen, wier tijdelijk onvermogen te arbeiden of in hun onderhoud te voorzien niet kan worden beslist aan de hand van de eenvoudige, objectieve criteria, die kunnen worden aangelegd met betrekking tot personen in dienstbetrekking". [2]) Medische contrôle kan dit bezwaar ten aanzien van de ziekteverzekering ondervangen; ten aanzien van de werkloosheidsverzekering is een dergelijk controle-middel niet gemakkelijk denkbaar. Slechts in dienstbetrekking houdt het inkomen nauw verband met het aantal geregelde werkdagen; het inkomen van een boer, een winkelier of een fabrikant is ongeregeld, en het hangt voor een groot deel van hemzelf af, hoeveel werk hij op een bepaalden dag verricht. Een algemeene regeling met vaste uitkeeringen, gebaseerd op het aantal werkloosheidsdagen, zou ten aanzien van deze groep maar al te licht tot misbruik op groote schaal leiden. Wat in Nieuw Zeeland met zijn kleine bevolking uit administratief-technisch oogpunt

[1]) Afgezien van den langeren wachttijd, n.l. 8 dagen in plaats van 3. Zie hoofdstuk V, afd. *f*), blz. 44.

[2]) International Labour Conference, 26th Session, Report IV (I), "Social Security, Principles, and Problems Arising Out of the War," blz. 20.

mogelijk is, is niet zonder meer voor navolging in andere landen vatbaar; in de voorzieningen van het Nieuw Zeelandsche stelsel schuilt bovendien, naar wij hebben gezien [1]), een sterk *verzorgings*element, en het daarmede welhaast onverbrekelijk verbonden onderzoek naar behoefte, waartegen daar om verschillende redenen weinig vooroordeel bestaat, zou in West Europa met leede oogen worden aangezien.

Het Beveridge Plan geeft een oplossing voor zelfstandigen, die hun broodwinning verliezen, in den vorm van een *scholings-uitkeering* [2]), welke hun wordt toegekend op voorwaarde, dat zij zich in een scholingscentrum voor een nieuw beroep bekwamen. De Britsche Regeeringsvoorstellen bevatten geen zoodanige voorziening, doch blijkens het White Paper "Employment Policy", dat losstaat van de White Papers betreffende de sociale verzekering, heeft de Regeering uitgebreide plannen voor scholing, enz., die uiteindelijk ook aan de groep zelfstandigen ten goede zullen komen. Het komt der Commissie echter voor, dat een scholingsuitkeering als onderdeel van het algemeene verzekeringsstelsel aan leden van deze bevolkingsgroep een grooteren waarborg geeft voor tijdige hulp in den nood dan de ietwat vager en algemeener gehouden beloften der Britsche Regeering.

2. Tijdsduur der uitkeeringen

In de Nederlandsche sociale verzekering is het beginsel van een beperkten uitkeeringsduur, behalve in de ziekteverzekering, ook in de vrijwillige werkloosheidsverzekering opgenomen. De vóór den oorlog met subsidie der Overheid werkende werkloosheidskassen keerden veelal gedurende drie maanden uit.

Het Beveridge rapport ken t den onbeperkten uitkeeringsduur, maar verbindt daaraan zekere voorwaarden. [3]) Ter motiveering hiervan wordt gewezen op het feit, dat, naarmate het evenement langer duurt, de behoeften grooter worden. Andere middelen, waarover de verzekerde wellicht nog beschikte, raken uitgeput. Voorts kunnen aankoopen van kleeding en huisraad wel gedurende eenigen tijd worden uitgesteld, maar zal op den duur vervanging noodzakelijk zijn.

---

[1]) Dl. I van dit Rapport, blz. 76.
[2]) Dl. II, hoofdstuk IV*f*), blz. 37.
[3]) Beveridge Report, blz. 57 e.v., par. 129—131.

Stijgen de behoeften bij langeren duur van het evenement, daarnaast zullen in dat geval ook nog andere maatregelen dan het verschaffen van een inkomen noodzakelijk worden, teneinde zedelijken achteruitgang te voorkomen en herstel van het moreel aan te moedigen. Naar Sir William's meening zal een onbeperkte uitkeeringsduur er bij werkloosheid toe moeten leiden om na een zekeren termijn den werkloozen te verplichten, ander werk dan zij gewend waren en in een andere plaats dan waar zij woonden, te aanvaarden. Voorts zullen de werkloozen, wanneer zij geen arbeid hebben gevonden, b.v. na 6 maanden, op straffe van verlies hunner uitkeering, moeten kunnen worden verplicht een scholingscentrum te bezoeken.

De Aanbeveling van de Internationale Arbeidsconferentie te Philadelphia wijdt in lid 14, onder 2 en 3, uitvoerig aandacht aan den duur der werkloosheidsuitkeering. Het beginsel, waarvan wordt uitgegaan luidt, dat de uitkeering moet worden voortgezet, totdat den verzekerde passend werk is aangeboden. Bij de beoordeeling van de vraag, wat passend werk is, wordt onderscheid gemaakt tusschen een beginperiode en een periode daarna.

Gedurende 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 voor 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.

Naar de meening der Commissie kan niet worden ontkend, dat het vaststellen van een onbeperkten uitkeeringsduur bij de werkloosheidsverzekering een verstrekkende maatregel is. Gelukkig mag van de overgroote meerderheid der Nederlandsche arbeiders worden gezegd, dat zij bij werkloosheid niets liever willen dan zoo spoedig mogelijk weer een behoorlijk loon te verdienen. Maar er zijn er toch, zij het een zeer kleine minderheid, die het gevaar loopen in werkschuwheid te vervallen. Vooral wanneer de werkloosheid maanden en maanden heeft geduurd en iedere nieuwe poging om arbeid machtig te worden mislukte, is een zedelijke achteruitgang op dit punt te vreezen. Wanneer de uitkeering krachtens de sociale verzekering na een bepaalden termijn eindigt, treedt ondersteuning daarvoor in de plaats en de alsdan aangelegde maatstaf der behoefte doet een lagere uitkeering verwachten, hetgeen de prikkel tot het zoeken van arbeid kan verscherpen. Voorts moet in aanmerking worden genomen, dat door de voorgestelde uitbreiding der sociale verzekering, tal van groepen onder de werkloosheidsverzekering zullen worden gebracht, die tot nu toe daar niet onder vielen, hetgeen aan de controle op de uitvoering bijzondere eischen stelt. Onder deze omstandigheden is het niet geheel onverklaarbaar, dat de Engelsche Regeering het beginsel van den onbeperkten uitkeeringsduur niet heeft overgenomen.

De Commissie is van meening, dat de in Nederland op te bouwen werkloosheidsverzekering moet worden gezien in het licht van de nieuwe opvatting, die zich heeft baangebroken, dat het op den weg der Overheid ligt zoodanige maatregelen te nemen, dat een massale werkloosheid wordt voorkomen. Het is te verwachten, dat Staat en maatschappij een nieuwe massale werkloosheid als vóór den oorlog optrad, niet meer zullen kunnen verdragen. Vandaar, dat de Overheid veel meer dan vroeger zal doen om werkloozen hetzij in het particuliere bedrijfsleven, hetzij in het door de Overheid geleide bedrijf een plaats te bezorgen. Om deze plannen te doen slagen, is het zeker noodzakelijk, dat de werkloozen hunnerzijds alle

mogelijke medewerking verleenen om weder aan arbeid te komen. In de hierboven aangeduide plannen van het Beveridge rapport en de Internationale Arbeidsconferentie te Philadelphia vindt men daarom terecht allerlei voorwaarden, die aan de werkloosheidsuitkeering worden verbonden en de tendens hebben het zoeken van arbeid aan te moedigen. Maatregelen in deze richting moeten worden toegejuicht. Het tewerk stellen door de Overheid zou door den verzekerde in dezen gedachtengang niet mogen worden geweigerd. Wanneer aldus voldoende waarborgen tegen verkeerde verhoudingen kunnen worden geschapen, zou de Commissie een regeling, welke de werkloosheidsuitkeering in beginsel van onbeperkten duur doet zijn, toejuichen.

ZEVENDE HOOFDSTUK

MINIMUMLOON EN KINDERTOELAGEN

.) Minimumloon

1. Sociale Zekerheid en minimumloon

Wie sociale zekerheid in de praktijk wil verwezenlijken, zal niet alleen moeten denken aan de gevallen, waarin een voorziening voor het individu noodig is, omdat hij door een noodlottige gebeurtenis wordt getroffen. Het streven naar sociale zekerheid moet ook medebrengen, dat een normale werker, die behoorlijk zijn plicht doet, verzekerd is van een minimumbestaan. In zijn rapport suggereert Beveridge dezelfde gedachte, wanneer hij zegt: "social insurance should be part of a policy of a national minimum". [1]) Maar dit nationale minimum heeft hij in zijn rapport niet volledig uitgewerkt.

Wanneer deze nadere uitwerking wel plaats vindt, dan blijkt de wenschelijkheid om in het maatschappelijk leven minimumloonen in te voeren voor allen, die in loondienst werkzaam zijn. De zelfstandigen zullen van dezen maatregel niet kunnen profiteeren, omdat zij geen arbeiders zijn. Dat neemt niet weg, dat ook aan hun sociale positie nadere aandacht moet worden besteed. Er zijn onder deze categorie groepen wier levensomstandigheden ongunstiger zijn dan die van tal van arbeiders. Maar daarin zal op andere wijze en niet door het vaststellen van minimumloonen kunnen worden voorzien. De aangewezen weg schijnt hier het organisatieleven onder de zelfstandigen aan te moedigen en vervolgens, waar noodig, met medewerking van de overheid, die maatregelen te nemen, welke hun bekwaamheid om als ondernemers op te treden bevorderen, bijdragen tot verlaging van hun productiekosten en een redelijk prijsniveau voor hun productie in de hand te werken.

2. Beoordeeling beginsel der minimumloonen

Over het beginsel van minimumloonen is reeds vele jaren gediscussieerd. In de periode, dat de vrije economie wetenschap en praktijk beheerschte, werd zij veelal op economische gronden afgewezen. Het werd niet de taak van den Staat geacht zich

[1]) Beveridge Report, blz. 154, par. 411.

direct met de loonvorming te bemoeien. Zulks moest aan den belanghebbenden werkgever en arbeider worden overgelaten. Zou de Staat ingrijpen, dan was — aldus de redeneering — het gevaar zeer groot, dat het loon op een hooger peil werd vastgesteld dan de betreffende onderneming kon dragen, in welk geval die onderneming zou moeten sluiten en de betrokken arbeiders werkloos worden, totdat zij in de lagere loonen hadden bewilligd.

Gelukkig heeft deze beschouwing theoretisch en practisch meer en meer voor een juister inzicht plaats gemaakt. Men is terecht den zedelijken eisch gaan stellen, dat het bedrijfsleven niet mag worden gevoerd ten koste van het menschwaardige bestaan van hen, die daarin werkzaam zijn. Voorts zag men economisch in het arbeidsloon niet meer alleen een factor in de productiekosten, maar ook de factor, die de koopkracht van den arbeider bepaalt. Met andere woorden: men ging er meer op letten, dat de arbeider niet alleen producent, maar ook consument is. Voorts heeft de ervaring geleerd, dat hoogere looneischen, mits binnen de perken gehouden, voor den ondernemer mogelijk een prikkel kunnen vormen om door het toepassen van meer efficiency de hoogere onkosten aan arbeidsloon te neutraliseeren.

3. Practische moeilijkheden

Sociale wetgeving en vakorganisatie hebben dan ook reeds lang het beginsel, dat het arbeidsloon het resultaat moet zijn van de vrije economische krachten op zijde geschoven. Dat neemt niet weg, dat bij het vaststellen van minimumloonen onder toezicht van de Overheid nog allerlei moeilijkheden moeten worden overwonnen.

Een dergelijke moeilijkheid is de *bepaling van het juiste bedrag*. Het maakt een groot verschil, of de loonsbepaling aan de organisaties van werkgevers en arbeiders wordt overgelaten, dan wel, of de Overheid voor de vaststelling de verantwoordelijkheid draagt. Intusschen hebben de organisaties de Overheid reeds den weg gewezen bij de beantwoording van de vraag, met welke factoren bij de loonsbepaling moet worden rekening gehouden. Omstandigheden als: de toestand van het bedrijf, de stand der werkloosheid, de loop van de kosten van het levensonderhoud, de ontwikkeling der loonen in andere vergelijkbare bedrijven, de vakopleiding en de bekwaamheid, die voor het betrokken bedrijf noodig zijn, — deze en nog

zooveel andere factoren plegen in de besprekingen tusschen werkgevers en arbeiders de loonsbepaling te beinvloeden. Ook bij het vaststellen van minimumloonen onder Overheidscontrole zullen zij de loonen moeten bepalen. Een factor, die bij de besprekingen in het particuliere bedrijfsleven een rol speelt, maar welke de Overheid niet als richtinggevend kan erkennen, is de machtsfactor. Het vaststellen van minimumloonen onder toezicht van de Overheid heeft juist het voordeel, dat de betreffende materie daarmede van de spheer van de macht naar de spheer van het recht wordt verschoven.

Een andere moeilijkheid, waarvoor bij het vaststellen van minimumloonen gevaar dreigt, is dat de loonen *te uniform* zullen worden vastgesteld en dat met verschillen in prestatie niet voldoende zal worden rekening gehouden. Toch is dit geenszins noodzakelijk. De aanhanger van minimumloonen verlangt niet eenzelfde bedrag voor allen, die in het bedrijf werkzaam zijn. De jarenlange praktijk der collectieve arbeidsovereenkomst wijst hier den weg. De arbeiders in hetzelfde bedrijf plegen in tal van categorieën te worden ingedeeld en voor die categorieën worden, wegens verschil in den aard van het werk, verschillende minima vastgesteld. Deze minima zijn voorts aldus bepaald, dat de meer bekwame arbeider een loon ontvangt, dat boven dat minimum uitgaat. Het is dan ook geenszins in strijd met het streven tot het verkrijgen van sociale zekerheid, wanneer loonsystemen worden toegepast, die de gelegenheid geven om tusschen de loonen van arbeiders, die hetzelfde soort werk doen, te differentieeren, al naar gelang van de prestatie, mits de middelmatige arbeider een behoorlijk loon kan halen en degene, die beneden de middenmaat is, althans nog een redelijke bestaansmogelijkheid heeft. Dit laatste houdt in, dat hij ingeval van werkloosheid, ziekte e.d. van het loonpercentage, dat hij als sociale verzekeringsuitkeering ontvangt, nog juist zal moeten kunnen rondkomen. Voor arbeiders, die een vastgesteld minimumloon niet kunnen verdienen, zou nog de mogelijkheid kunnen worden geopend, dat door het bedrijfsorgaan een lager loon wordt vastgesteld, waardoor hun uitstooting uit het bedrijf wordt voorkomen.

4. Het vaststellen der minimumloonen

Aan welk bedrijfsorgaan wordt hier gedacht?

Het vaststellen der minimumloonen is een taak, die aan een bedrijfsraad moet worden toevertrouwd.

Er is ten aanzien van het vaststellen der loonen een merkwaardige ontwikkeling te constateeren. Aanvankelijk werd het loon practisch door den werkgever alleen bepaald. Daarna ontstonden de vakorganisaties, die met de werkgevers onderhandelden. Hierop organiseerden zich ook de werkgevers, teneinde sterker te staan tegenover de vakorganisaties. Het resultaat van het overleg van de organisaties van werkgevers en arbeiders werd dikwijls in den vorm van een Collectieve Arbeidsovereenkomst vastgelegd. Toen het instituut der Collectieve Arbeidsovereenkomst zich meer en meer ontwikkelde, opende de Overheid de mogelijkheid, dat de inhoud ook voor de niet aangesloten werkgevers en arbeiders in het bedrijf zou worden verbindend verklaard. De laatste stap in deze ontwikkeling, welke thans nog moet worden gedaan, is het geven van verordenende bevoegdheid aan een bedrijfsorgaan, dat de arbeidsvoorwaarden bij verordening vaststelt.

Dit bedrijfsorgaan zou kunnen zijn een bedrijfsraad. De ontwikkeling van de Wet van 7 April 1933 S. 160 heeft vóór het uitbreken van den oorlog niet geheel aan de verwachtingen voldaan. Twee oorzaken kunnen daarvoor o.a. worden genoemd. In de eerste plaats werd artikel 2 van de Wet, inhoudende dat de Kroon in elk bedrijf, waarin de omstandigheden daartoe aanleiding geven, een bedrijfsraad instelt, aldus geïnterpreteerd, dat van de zijde der Overheid hierbij een min of meer passieve houding moest worden aangenomen, zoolang de wensch naar een bedrijfsraad bij de organisaties van werkgevers en arbeiders niet voldoende leefde. Het is gewenscht, dat hierin wordt voorzien door de Overheid in deze materie een meer actieve rol toe te kennen. Als tweede oorzaak van de geringe ontwikkeling der bedrijfsraden moet worden gewezen op de geringe bevoegdheden, welke aan dit orgaan waren toegekend. Wel wordt in de artikelen 16 e.v. de mogelijkheid van verordenende bevoegdheid reeds genoemd, maar voor het in werking treden daarvan wordt een nadere regeling bij, of krachtens de wet, vereischt. De Minister, die de wet destijds in de volksvertegenwoordiging verdedigde, noemde dit artikel teekenend "de knoop in den zakdoek van den wetgever". Het oogenblik schijnt voor den wetgever gekomen zich dien knoop te herinneren en tot toepassing van de desbetreffende regeling, waar noodig gewijzigd, over te gaan. Alsdan zouden de arbeidsvoorwaarden in een bedrijf bij verordening van den bedrijfsraad kunnen worden vastgesteld. Krachtens artikel 18 zouden deze verordeningen de goedkeuring van de Kroon

behoeven, teneinde op haar algemeen belang te worden getoetst. Het zou te ver voeren om deze geheele materie, die een uitvoerig onderzoek vereischt, hier nader te behandelen.

Op twee punten betreffende de procedure tot het goedkeuren der verordening dient nog de bijzondere aandacht te vallen.

Vooreerst zal de Overheid zich terzake moeten laten voorlichten door een college, waarin niet de vertegenwoordigers van het bedrijf dat de goedkeuring vraagt, maar vertegenwoordigers van het geheele Nederlandsche bedrijfsleven mede zitting hebben. Dit college, dat den naam zou kunnen dragen van Hooge Raad van Bedrijven, zou als adviseerende instantie tevens de taak moeten hebben te voorkomen, dat in de verschillende bedrijven onjuiste tegenstellingen over de arbeidsvoorwaarden ontstaan en daarom de noodige eenheid bevorderen.

Een ander punt, dat in deze materie een rol speelt, is de noodzakelijkheid voor de Overheid om over een ambtelijk apparaat te beschikken, dat voldoende bekwame personen omvat om een dagelijksch contact tusschen het betrokken bedrijf en het departement te onderhouden. Dergelijke contactcommissarissen zullen zoowel wat het sociale als het economische betreft, voldoende op de hoogte moeten zijn van hetgeen in het bedrijf omgaat. Het onderhavige vraagstuk doet zich niet alleen voor bij de leiding, die zij in het economische leven zal hebben uit te oefenen. De personen, die in deze functie werkzaam zullen zijn, behooren de daarvoor geschikte opleiding te ontvangen. Aan onze universiteiten en handelshoogescholen zou met deze gewijzigde behoefte moeten worden rekening gehouden door het geven van speciaal onderricht. Voorts zal het gewenscht zijn, dat zij, die deze opleiding hebben ontvangen, eerst nog voldoenden tijd in het bedrijfsleven werkzaam zijn, alvorens hun taak ten behoeve van de Overheid aan te vangen. Op deze wijze zou één der belangrijkste voorwaarden voor een goede samenwerking tusschen Overheid en bedrijfsleven zijn vervuld.

b) Kindertoelagen

1. Minimumloon en kinderbijslag

Met het vaststellen van een minimumloon is nog niet voldoende gedaan. Er moet bij de inkomensbepaling ook worden rekening gehouden met den omvang der gezinnen. Heel veel gebrek aan sociale zekerheid vindt zijn oorsprong in de hooge

financieele eischen, die het onderhoud van een groot gezin medebrengt. R. W. B. Clarke gaat voor Engeland zoover, dat hij constateert: "one quarter of the families containing three children, and one-half of the families containing four children or more are in conditions of poverty; one child in every four is living in conditions of poverty". [1]) Daargelaten de vraag, of de omstandigheden voor Nederland niet iets gunstiger zijn, kan in ieder geval niet worden ontkend, dat de arbeidsloonen als regel niet toereikend zijn voor groote gezinnen. Ook wanneer minimumloonen worden vastgesteld op de wijze als hierboven gesuggereerd, zal deze toestand niet veranderen, daar bij de loonsbepaling uiteraard wordt rekening gehouden met de omstandigheden van de overgroote meerderheid der betrokken arbeiders en de arbeiders met groote gezinnen slechts een kleine minderheid vormen.

2. Beoordeeling van het beginsel van de kindertoelage

Zooals over zooveel andere sociale ondernemingen, is ook over dit onderwerp in Nederland jarenlang gestreden. Het verschil van meening over de kindertoelage vond veelal zijn grond in het verschil van meening over de vraag, of het loon moest worden vastgesteld naar behoefte dan wel naar prestatie. Voorstanders van loon naar behoefte waren voorstanders van kindertoelagen, voorstanders van loon naar prestatie tegenstanders. Wanneer wij thans terugzien op dezen strijd — op welken niet nader kan worden ingegaan — dan dringt zich het besef op, dat de oude tegenstellingen veel van hun scherpte hebben verloren. Meer algemeen wordt thans ingezien, dat de arbeiders aanspraak moeten kunnen maken op een menschwaardig bestaan en dat derhalve het behoefte-element bij de loonsbepaling mede een rol moet spelen. Met *beide* elementen: behoefte en prestatie, zal bij de loonsbepaling moeten worden rekening gehouden. Van arbeiderszijde heeft de vroegere vrees van een deel der vakvereenigingen, dat de kindertoelage zou worden misbruikt, als middel om de loonen der arbeiders te drukken, door de versterking van de arbeiderspositie in het algemeen, plaats gemaakt voor een mildere houding. In Nederland vond een en ander in 1939 zijn uitdrukking in de totstandkoming van een Kinderbijslagwet, waarover in het

[1]) "Social Security," edited by William A. Robson, published for the Fabian Society by Allen and Unwin Ltd., London, blz. 301.

derde hoofdstuk van dit rapport reeds eenige mededeelingen worden gedaan. Een punt, dat in Nederland wellicht minder de aandacht trok, maar dat ook sterk pleit voor het toekennen van kindertoelagen, is het feit, dat tusschen werkloosheidsuitkeering en arbeidsloon minder snel een ongewenschte verhouding ontstaat, wanneer bij beide van een kindertoelage wordt uitgegaan. Wanneer immers een werklooze arbeider met een groot gezin gedurende zijn werkloosheid een kindertoelage ontvangt en als werkende arbeider niet, dan kan gemakkelijk het verschil tusschen het inkomen van den werkenden en den niet-werkenden arbeider te gering worden, met als gevolg het gevaar van het opwekken van werkschuwheid.

Het is bekend, dat bij de voorstanders van kindertoelagen dikwijls ook nog andere motieven een rol spelen dan de wenschelijkheid om bij de loonsbepaling meer met het behoefteelement rekening te houden. Het terugloopen van het surplus der bevolking of ook van de bevolking zelve heeft bij velen aanleiding gegeven tot de vrees, dat de toekomstige opbouw der bevolking een tekort aan wiegen en een te veel aan rolstoelen zal vertoonen, met als bedenkelijke gevolgen voor de volkskracht daaraan verbonden. Door het geven van kindertoelagen hoopt men deze ontwikkeling te keeren.

Wij vermelden dit argument, omdat daaruit blijkt, dat bij het toekennen van kindertoelagen factoren zoowel van algemeen belang als van bedrijfsbelang een rol spelen. Dit feit is van beteekenis, wanneer het erom gaat een grond aan te geven voor de financieele bemoeienis van de Overheid in deze aangelegenheid.

3. Aan wie een kindertoelage moet worden toegekend

De Kinderbijslagwet kent alleen een bijslag toe aan arbeiders, dus niet aan andere categorieën der bevolking, b.v. aan de zelfstandigen. In hoofdstuk V onder *d*) is aangegeven, waarom het gewenscht is de geheele bevolking in de maatregelen voor sociale zekerheid te betrekken. Deze algemeene strekking moet ook voor de kindertoelage gelden. Het Beveridge rapport voor Engeland en het Marsh-rapport voor Canada gaan van hetzelfde beginsel uit.

Men zou hiertegen kunnen opmerken, dat er weinig aanleiding is aan personen met zeer hooge inkomens nog een kindertoelage toe te kennen. Op practische gronden is het

niettemin aanbevelenswaardig voor deze categorie geen uitzondering te maken. Het stellen van iedere grens ten deze heeft iets willekeurigs. In ieder geval zou men, bij het vaststellen van een grens, aan den hoogen kant moeten blijven, teneinde te voorkomen, dat personen, voor wie de toelage is bedoeld, worden uitgesloten. Maar daarvan zou het gevolg zijn, dat slechts een zeer gering percentage van de gezinshoofden buiten de regeling zou vallen. Het maken van een uitzondering voor deze categorie zou allerlei administratieven arbeid vragen, welke beter kan worden vermeden door allen in de regeling te betrekken.

Van hen, die voor een kindertoelage in aanmerking komen, zullen er velen zijn, die in de inkomstenbelasting zijn aangeslagen. Het is uiteraard niet mogelijk langs den weg van kinderaftrek het doel van de kindertoelage te bereiken. Want een kinderaftrek heeft alleen beteekenis voor hen, die in de inkomstenbelasting tot een bedrag van eenige beteekenis zijn aangeslagen. Bij de meeste arbeiders is dit niet het geval. Voor hen, die in de inkomstenbelasting wel tot een bedrag van eenige beteekenis zijn aangeslagen, kan een verrekening tusschen kindertoelage en kinderaftrek plaats vinden. Het desbetreffende onderwerp is van belasting-technischen aard en kan daarom hier beter blijven rusten.

4. Het bedrag van de kindertoelage

De vraag, welke het bedrag van de kindertoelage moet zijn, geeft aanleiding tot tal van geschilpunten.

1. De eerste vraag, die dient beantwoord, is deze, of een kindertoelage *alleen in* [illegible] *in natura* moet worden uitgekeerd. Sir William Beveridge komt in zijn becijferingen tot een kostenberekening van gemiddeld 9 sh. per kind per week. Er van uitgaande, dat alle kinderen schoolmaaltijden en vrije of goedkoope melk zullen ontvangen, waarvoor de kosten op 1 sh. per week kunnen worden geschat, stelt hij voor een kindertoelage van gemiddeld 8 sh. per week. [1]) In het Lagerhuis heeft de Engelsche Regeering als haar voorloopig standpunt medegedeeld, dat zij een voorstander is van een uitkeering van 7/6 per week, waarvan 5/- in geld en 2/6 in

[1]) Beveridge Report, blz. 90, par. 232.

natura. [1]) Marsh daarentegen is in zijn rapport geen voorstander van een uitkeering in natura. Hij wil met een relatief lage uitkeering aan kindertoelage in geld beginnen om dan geleidelijk tot een verhooging te komen, naarmate de economische omstandigheden dit toelaten. [2])

De Nederlandsche Kinderbijslagwet kent het beginsel van uitkeering in natura niet. Er is ook geen voldoende aanleiding hierin verandering te brengen. De vraag of steun in natura gewenscht is, is bij het voorzien in de gevolgen van de werkloosheid vóór den oorlog meermalen aan de orde geweest. Het bleek daarbij wel, dat van arbeiderszijde weinig voor dit beginsel werd gevoeld. Het toekennen van steun in natura is inderdaad een inbreuk op den regel, dat de arbeider de vrije beschikking heeft over het door hem verdiende geld. Aan dezen regel moet in een democratische gemeenschap, die het zelfbewustzijn van den mensch wil wakker houden, worden vastgehouden. Geheel anders staat de zaak uiteraard, wanneer van Overheidswege goede voeding wordt beschikbaar gesteld en de arbeider in de gelegenheid is daarvan, tegen betaling van een bescheiden bedrag, te profiteeren. Het kan gewenscht zijn langs dien weg invloed uit te oefenen op de voedingsgewoonten. Zoo draagt het verschaffen van melk aan schoolkinderen ertoe bij belangstelling te wekken voor een nationaal product van de hoogste voedingswaarde. Uit dien hoofde is deze maatregel ongetwijfeld gewenscht. Maar in al dergelijke gevallen is bij den arbeider sprake van vrijwilligheid en wordt op de vrije beschikking over het verdiende geld geen inbreuk gemaakt.

2. Aannemende, dat de kindertoelage in geld wordt uitgekeerd, dan rijst de vraag, of bij het bepalen van het bedrag onderscheid moet worden gemaakt tusschen *verschillen*.

(i) naar *bedrijf* (loonstandaard).
(ii) naar *gebied* (kosten van het levensonderhoud).
(iii) naar het *aantal* der kinderen.
(iv) naar den *leeftijd* der kinderen.

---

[1]) De door de Britsche Regeering begin 1945 in het Lagerhuis ingediende "Family Allowances Bill" voorziet slechts in een uitkeering in geld van 5 sh. per kind en per week, te beginnen met het tweede kind. In het aan deze Bill voorafgegane White Paper heeft de Regeering echter het voornemen medegedeeld, aan bestaande regelingen voor het verstrekken van schoolmaaltijden en andere uitkeeringen in natura groote uitbreiding te geven.

[2]) "Report on Social Security for Canada," Dr. C. L. Marsh, blz. 88.

(i) De loonstandaard loopt in de verschillende bedrijven uiteen. Moet hiermede bij het bepalen van de kindertoelage worden rekening gehouden, of moet deze voor alle arbeiders gelijk zijn?

Artikel 25 van de Kinderbijslagwet onderscheidt vier categorieën; arbeiders met een loon van f 4 per dag of minder ontvangen een kinderbijslag van f 0,10 (later verhoogd tot f 0,20); arbeiders met een loon van meer dan f 4, doch niet meer dan f 6 ontvangen een kinderbijslag van f 0,15 (later verhoogd tot f 0,25); arbeiders met een loon van meer dan f 6, doch niet meer dan f 8, ontvangen een kinderbijslag van f 0,20 (later verhoogd tof f 0,25); arbeiders met een loon van meer dan f 8 ontvangen een kinderbijslag van f 0,25.

Het trekt de aandacht, dat de toegepaste verhoogingen een nivelleering van de kinderbijslagen hebben gebracht. Voor alle arbeiders met een loon van f 4 per dag of minder, is de bijslag thans f 0,20 ,voor alle arbeiders met een hooger loon dan f 4 per dag, f 0,25. Er is voldoende aanleiding deze nivelleering door te trekken en het verschil naar bedrijf geheel te laten vervallen. [1]) In het Beveridge-rapport en het Marsh-rapport is dit geschied. Voor dit standpunt pleit in de eerste plaats, dat de administratie er door wordt vereenvoudigd, hetgeen een verlaging der onkosten beteekent. Bovendien heeft iedere indeeling ten deze iets willekeurigs, omdat de grenzen, die thans zijn gesteld, evenzeer wat hooger als wat lager hadden kunnen worden bepaald. Door den kinderbijslag los te maken van het verdiende loon heeft de bijslag voor de lager beloonden relatief meer beteekenis dan voor de hooger beloonden. Hierin kan evenwel slechts een voordeel worden gezien, daar de lager beloonden den bijslag het meest noodig hebben. Met name de abeiders ten platte lande, o.a. in het landbouwbedrijf, zullen daardoor minder dan vroeger de lust gevoelen naar de stad te trekken, hetgeen als een nationaal voordeel mag worden aangemerkt.

(ii) De vraag, of bij het toekennen van kindertoelagen onderscheid moet worden gemaakt naar het *gebied*, waar de betaling plaats vindt, is van belang, in verband met het feit, dat de kosten van het levensonderhoud niet in alle deelen des lands gelijk zijn. Aangenomen wordt, dat de kosten van het

[1]) Sedert het samenstellen van dit hoofdstuk is aan dit beginsel uitvoering gegeven door den kinderbijslag in bevrijd gebied te verhoogen tot f 0,40 voor alle loonklassen zonder onderscheid.

levensonderhoud in de steden hooger zijn dan ten platte lande. Toch schijnt het niet gewenscht om dienovereenkomstig voor de arbeiders ten platte lande een lagere toelage vast te stellen dan voor de arbeiders in de steden. De argumenten, die er voor pleiten, om geen verschil naar bedrijf te maken, gelden ook voor het niet maken van verschil naar gebied. Daarbij komt nog, dat de levensstandaard ten platte lande ongetwijfeld eenvoudiger is dan in de steden, maar dat het niet gemakkelijk is in cijfers nauwkeurig vast te leggen, welke het verschil in uitgaven is tusschen het budget van een arbeidersgezin in de stad en een arbeidersgezin van precies dezelfde levenwijze op het platte land.

(iii) Moet bij de kindertoelage nog worden rekening gehouden met het *aantal* kinderen? Het Beveridge rapport geeft geen toelage voor het eerste kind. [1]) De Kinderbijslagwet gaat nog iets verder en geeft ook geen bijslag voor het tweede kind. De vraag, of bij het toekennen van kindertoelagen met het eerste, eventueel het tweede kind moet worden rekening gehouden, moet in dit rapport worden gezien in verband met de minimumloonen, die voor de arbeiders zullen worden vastgesteld. Indien reeds voor het eerste kind een toelage zou worden gegeven, dan bestaat het gevaar, dat het minimumloon op een te laag niveau wordt bepaald. Er moet van de veronderstelling worden uitgegaan, dat het minimumloon voldoende moet zijn om de behoeften van de arbeiders met een klein gezin te dekken. Voor de zelfstandigen kunnen geen minimumloonen worden vastgesteld en voor deze categorie geldt dit argument dus niet, maar het zal moeilijk zijn tusschen het toekennen van een kindertoelage aan arbeiders en zelfstandigen verschil te maken. Vergeten mag niet worden, dat de kindertoelage niet ten doel heeft de ouders geheel te ontheffen van hun financieele verantwoordelijkheid voor het hebben van kinderen. Er wordt slechts bedoeld een, kan het zijn, ruime tegemoetkoming te geven. Voorts is van belang, dat de onkosten van een regeling, waarbij voor het eerste kind geen toelage wordt gegeven, zeer aanzienlijk lager worden, aangezien het aantal gezinnen met één kind relatief groot is. [2]) Sir William Beveridge schat de kosten van een kinderbijslagregeling, waarbij voor alle kinderen

[1]) De "Family Allowances Bill" evenmin.

[2]) Blijkens de jaarcijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek in Nederland van 1940 bedroeg het aantal gezinnen met één kind 390283, het aantal gezinnen met twee kinderen 338882.

wordt uitgekeerd, voor Groot-Brittannië op £ 210,000,000 per jaar, terwijl deze onkosten met £ 100,000,000 terugloopen, indien het eerste kind uitvalt. [1]) Voor Nederland is het verschil geringer. Dat neemt niet weg, dat het meer aanbevelenswaardig is om vanaf het tweede kind een ruime toelage te geven en het eerste kind te laten uitvallen, dan het eerste kind in de regeling op te nemen, maar de toelage voor alle kinderen op een te laag niveau te stellen.

Op den regel, dat niet voor alle kinderen een toelage wordt gegeven, zou in het belang van het kind een uitzondering moeten worden gemaakt, wanneer een uitkeering krachtens een der andere vormen van verzekering wordt ontvangen. Het verschil in inkomen tusschen den arbeider, die loon ontvangt, en die zijn uitkeering trekt, wordt daardoor wel geringer, maar toch niet in die mate, dat gevaar voor onregelmatigheden dreigt.

Volledigheidshalve is het gewenscht nog in herinnering te brengen, dat er ook kindertoelageregelingen denkbaar zijn, waarbij het bedrag van de uitkeering verschilt naar gelang van het aantal kinderen. In Frankrijk loopt de uitkeering van het eerste tot het derde of vierde kind op om daarna voor ieder volgend kind gelijk te blijven. [2]) Sir William Beveridge bespreekt in zijn rapport [3]) de vraag, of er bij zeer groote gezinnen ook aanleiding is de toelage voor b.v. het zesde en de volgende kinderen lager te stellen, op grond van de overweging, dat de onkosten bij een grooter aantal kinderen niet meer met eenzelfde bedrag zouden toenemen. Naar zijn meening is deze veronderstelling weliswaar juist voor het bedrag, dat in zeer groote gezinnen voor de jongste kinderen wordt uitgegeven aan b.v. brandstoffen en kleeding. Maar hij schat de kosten van huishuur in dergelijke gezinnen juist relatief hoog.

Alles met elkaar is er geen voldoende aanleiding onderscheidingen in dezen zin te maken.

(iv) Tenslotte moet nog worden besproken de vraag, of de toelage moet verschillen naar gelang van den leeftijd van het kind.

Uiteraard kan niet worden ontkend, dat de kosten van een ouder kind heel wat hooger zijn dan die van een baby. Sir

---

[1]) Beveridge Report, blz. 156, par. 420.

[2]) Eleanor F. Rathbone, "The Case for Family Allowances," Penguin Special, 1940, blz. 90.

[3]) Beveridge Report, blz. 156, par. 418.

William Beveridge verlangt daarom, dat "the allowances should not be uniform but graded by age." [1]) Dr. L. C. Marsh gaat in zijn rapport in dezelfde richting. [2]) Hij suggereert een gemiddelden bijslag van $ 7.50 per maand, met dien verstande, dat de uitkeeringen zullen zijn:

Leeftijd	Uitkeering (per maand)
	$
0— 5 jaar.	5.00
5— 9 „	6.50
10—12 „	8.00
13—14 „	10.00
15—16 „	12.50

Hoewel voor deze schaal op grond van het verschil in de behoeften van het kind, zeker argumenten zijn aan te voeren, zouden wij toch ook hier, op grond van de moeilijkheid een juiste schaal vast te stellen en de wenschelijkheid administratieve complicaties te beperken, aan uniformiteit de voorkeur geven. [3]) Hetzelfde is geschied in de geldende Nederlandsche regeling.

Als leeftijd, waarop de kindertoelage kan eindigen, noemen zoowel het Beveridge rapport [4]) als het Marsh rapport [5]) 16 jaar. De Nederlandsche Kinderbijslagwet had aanvankelijk een leeftijdsgrens van 15 jaar, maar deze is verhoogd tot 18 jaar, terwijl bij het volgen van onderwijs onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid bestaat tot 21 jaar bijslag te ontvangen.

3. Hoe *hoog het bedrag* van de kindertoelage moet zijn, valt op dit oogenblik moeilijk te beoordeelen. Zulks zal afhankelijk zijn van den loonstandaard, die na den oorlog in ons land zal gelden. Sir William Beveridge komt op grond van uitvoerige berekeningen, tot de conclusie, dat de gemiddelde

---

[1]) Beveridge Report, blz. 157, par. 421.

[2]) "Report on Social Security for Canada," blz. 89, 90.

[3]) Aldus ook William A. Robson, "Social Security," blz. 302. De "Family Allowances Bill," voorziet eveneens, in afwijking van het Beveridge Plan, in een "flat rate" uitkeering.

[4]) Beveridge Report, blz. 157, par. 423. Als maximum grens in de "Family Allowances Bill" is de maximum schoolplichtige leeftijd genomen (d.i. thans 15 jaar, binnen enkele jaren te verhoogen tot 16 jaar); met dien verstande, dat schoolgaande kinderen en leerjongens boven dien leeftijd nog tot 16½ jaar voor een toelage in aanmerking komen.

[5]) "Report on Social Security for Canada," blz. 90.

toelage 8 sh. per kind en per week moet zijn. [1]) Gerekend naar de waarde van het pond op f 7.60, beteekent dit in Nederlandsch geld een bijslag van f 3.20. Dr. L. C. Marsh stelt voor een gemiddelde toelage van $ 7.50 per maand [2]), hetgeen op bijna f 3.— per week uitkomt. De Nederlandsche kinderbijslag bedroeg tot voor korten tijd f 1.20—f 1.50 per week. Al zal bij een vergelijking van deze cijfers met het verschil in loonstandaard in de verschillende landen moeten worden rekening gehouden, zoo valt hieruit toch de conclusie te trekken, dat de Nederlandsche uitkeering te laag is. Een verhooging verdient dan ook aanbeveling. [3])

5. De financiering van de kindertoelagen

De wijze, waarop de maatregelen voor de sociale zekerheid moeten worden gefinancierd, wordt in dit rapport in de hoofdstukken V en VIII meer uitvoerig besproken. De kindertoelage vertoont evenwel enkele bijzondere aspecten, waarom het gewenscht schijnt ook hier op dit onderwerp in te gaan.

Sir William Beveridge wenscht de kosten van de kindertoelageregeling buiten de sociale verzekering te houden en brengt daarom die kosten ten lasten van de Staatskas. [4]) Bij de behandeling van hoofdstuk V onder *c*) is gebleken, dat de Commissie met de grootst mogelijke meerderheid voor het bestrijden van de uitgaven van de sociale verzekering premiebetaling gewenscht acht. Er is niet voldoende aanleiding om bij den kinderbijslag van dit beginsel af te wijken. Ontkend kan niet worden, dat de onkosten van een kindertoelageregeling

[1]) Beveridge Report, blz. 90, par. 232. Hierbij komt nog de verstrekking van schoolmaaltijden en van vrije of goedkoope melk, welke op 1 sh. per week wordt gesteld, zoodat in totaal een bijslag van 9 sh. wordt voorgesteld. Op den grondslag van de prijzen in 1938 komt dit volgens het rapport uit op een toelage van 7 sh. per kind en per week. Volgens mededeeling van den secretaris van de Commissie voor het Beveridge Report kan het gemiddelde weekloon van vele industriearbeiders van 21 jaar en ouder in 1938 op 69 sh. per week worden gesteld. De bedragen liepen uiteen van 57 sh. 2 d. per week tot 83 sh. 4 d. per week. Mijnwerkers verdienden ongeveer 55 sh. per week; landarbeiders 35—40 sh. Een bedrag van 7 sh. vormt op deze loonen een belangrijke uitkeering.

[2]) "Report on Social Security for Canada," blz. 90.

[3]) Of de jongste verhooging van den kinderbijslag in bevrijd gebied tot f 0,40 per dag, d.i. f 2,40 per week, voldoende geacht kan worden, is op dit oogenblik nog moeilijk te beoordeelen.

[4]) Beveridge Report, blz. 155, par. 415. In de "Family Allowances Bill" is hetzelfde beginsel toegepast.

aanzienlijk zijn en dat er tegen moet worden gewaakt, dat de premies, die de betrokkenen hebben op te brengen, te hoog zijn. Dit bezwaar kan zich in het bijzonder o.a. ten aanzien der kleine zelfstandigen doen gevoelen, daar de moeilijkheden om van hen de verschuldigde premies te ontvangen, grooter zijn dan bij de arbeiders, wier premies door de werkgevers van het loon kunnen worden afgehouden. In hoofdstuk V *e*) is uiteengezet, dat de Overheid eenerzijds en alle belanghebbenden voor wie de verzekering geldt of die daartoe door premiebetaling moeten bijdragen (werkgevers, zelfstandigen, arbeiders enz.) anderzijds, de noodige middelen voor de financiering moeten opbrengen. Welk deel der onkosten ten laste der Overheid zal moeten komen en welk deel ten laste der belanghebbenden, is een vraag, die veelszins door practische overwegingen moet worden beslist. Zouden b.v. de premielasten voor de belanghebbenden te zwaar worden, dan zal de bijdrage der Overheid, uit de belastingen te dekken, hooger moeten zijn. Sir William Beveridge verdedigt de bestrijding van de onkosten der kindertoelageregeling uit de Staatskas o.a., omdat hij op die wijze een combinatie van uitkeering in geld en uitkeering in natura, waarvan hij voorstander is, beter uitvoerbaar acht. Voor de Commissie is dit argument niet van beteekenis, omdat zij er voorkeur aan geeft de toelage geheel in geld uit te keeren. De regeling der geldende Nederlandsche Kinderbijslagwet, volgens welke de onkosten door een premie der werkgevers worden opgebracht, zou zij in dezen zin willen wijzigen, dat deze onkosten mede door een premiebetaling van werkgevers en arbeiders worden bestreden. Met het beginsel van de continuïteit eener premiebetaling wordt alsdan niet gebroken.

aanzienlijk zijn en dat er tegen moet worden gewaakt, dat de premies, die de betrokkenen hebben op te brengen, te hoog zijn. Dit bezwaar kan zich in het bijzonder o.a. ten aanzien der kleine zelfstandigen doen gevoelen, daar de moeilijkheden om van hen de verschuldigde premies te ontvangen, grooter zijn dan bij de arbeiders, wier premies door de werkgevers van het loon kunnen worden afgehouden. In hoofdstuk V *e*) is uiteengezet, dat de Overheid eenerzijds en alle belanghebbenden voor wie de verzekering geldt of die daartoe door premiebetaling moeten bijdragen (werkgevers, zelfstandigen, arbeiders enz.) anderzijds, de noodige middelen voor de financiering moeten opbrengen. Welk deel der onkosten ten laste der Overheid zal moeten komen en welk deel ten laste der belanghebbenden, is een vraag, die veelszins door practische overwegingen moet worden beslist. Zouden b.v. de premielasten voor de belanghebbenden te zwaar worden, dan zal de bijdrage der Overheid, uit de belastingen te dekken, hooger moeten zijn. Sir William Beveridge verdedigt de bestrijding van de onkosten der kindertoelageregeling uit de Staatskas o.a., omdat hij op die wijze een combinatie van uitkeering in geld en uitkeering in natura, waarvan hij voorstander is, beter uitvoerbaar acht. Voor de Commissie is dit argument niet van beteekenis, omdat zij er voorkeur aan geeft de toelage geheel in geld uit te keeren. De regeling der geldende Nederlandsche Kinderbijslagwet, volgens welke de onkosten door een premie der werkgevers worden opgebracht, zou zij in dezen zin willen wijzigen, dat deze onkosten mede door een premiebetaling van werkgevers en arbeiders worden bestreden. Met het beginsel van de continuïteit eener premiebetaling wordt alsdan niet gebroken.

ACHTSTE HOOFDSTUK

FINANCIEN

1. Inleiding

Hoe staat het met de mogelijkheid tot verwezenlijking van al deze plannen?

Deze vraag brengt ons op het terrein der economisch-financieele overwegingen. Uiteraard is hierover in Engeland, naar aanleiding van het Beveridge rapport, heel wat te doen geweest. De titel "Can we afford it?" was het onderwerp van menige publicatie en redevoering.

Voor Nederland rijzen hier grootere moeilijkheden dan voor Engeland. Want in Nederland is het productieapparaat voor een groot gedeelte ontredderd. De productie zal in ons land minder snel op gang kunnen worden gebracht dan in Engeland. Velerlei zijn de nooden, waarin moet worden voorzien. Economisch zal er een schreeuwende behoefte zijn aan den aanvoer van grondstoffen, de vervanging van versleten machines, het herstel van de transportmiddelen en den wederopbouw van den veestapel. Financieel zal de vraag zijn, hoe het bedrijfsleven aan de noodige credieten kan worden geholpen. Sociaal zullen voorzieningen moeten worden getroffen voor de scholing en herscholing van de gedeporteerde arbeiders, voor het lenigen van den woningnood, voor het herstel van de ernstig aangetaste volksgezondheid en zooveel maatregelen meer.

Onder deze omstandigheden zullen niet alle sociale maatregelen, die noodzakelijk zijn, direct kunnen worden ingevoerd. Wel kan en zal direct moeten worden overgegaan tot de invoering van die maatregelen, die niet al te hooge eischen aan de schatkist stellen. Wij denken daarbij aan de grootere zekerheid, die kan worden verkregen door het vaststellen van minimumloonen op de wijze als in het vorige hoofdstuk is aangegeven. Juist waar het zulk een gigantische taak is om het productieproces weder op gang te brengen, daar zal duidelijk moeten uitkomen, dat naar een nieuwe sociale orde wordt gestreefd, opdat allen, die van goeden wil zijn, zich daarachter kunnen scharen.

Zoodra het productieproces weer op gang is gebracht en de omstandigheden het maar even toelaten, zullen ook sociale voorzieningen, waarmede grootere kosten gemoeid zijn, moeten

worden ingevoerd. Zulks heeft in het bijzonder betrekking op den uitbouw van onze sociale verzekering. Drie belangrijke verbeteringen zijn noodzakelijk. In de eerste plaats zal de verzekering zich tot de geheele bevolking moeten uitstrekken. Voorts zullen de soorten uitkeeringen moeten worden uitgebreid, teneinde ook daar sociale zekerheid te brengen, waar die op dit oogenblik nog ontbreekt (zie hoofdstuk V onder *f*). In de derde plaats zullen de bedragen moeten worden verhoogd, voorzoover de uitkeeringen reeds te laag waren of door de stijging van de kosten van het levensonderhoud te laag zijn geworden.

De Commissie had aanvankelijk de hoop, dat zij financieele gegevens zou kunnen verschaffen, zoowel omtrent de vraag, met welke bedragen de uitkeeringen zouden moeten worden verhoogd, als omtrent de vraag, welke bijdragen daarvoor uit de schatkist noodzakelijk zouden zijn. Zeer tot haar leedwezen is zij er niet in geslaagd dezen arbeid te volbrengen, doordat de noodige gegevens over het loon- en prijspeil haar ontbraken en doordat zij zich, buiten bezet Nederland arbeidende, niet in staat achtte de economisch-financieele draagkracht van ons land te beoordeelen. Hieraan moge nog worden toegevoegd, dat de Commissie, zelfs indien zij deze gegevens had ontvangen, toch zou aarzelen daaraan bepaalde conclusies te verbinden voor de toekomst, omdat zij volkomen in het duister tast, hoe de positie zal zijn, wanneer de vurig begeerde vrijheid van ons land weder zal zijn veroverd. Terwijl de Commissie de lacune, die daardoor in haar arbeid ontstaan is, niet onderschat, hoopt zij toch, dat haar gegevens eenige waarde zullen hebben, wanneer straks op het terrein der sociale verzekering tot daden zal worden overgegaan.

2. De positie in Engeland

In Engeland is een uitgebreide discussie gevoerd over de vraag, of economisch-financieele bezwaren aan de invoering van het Beveridge rapport in den weg staan. De daarbij aangevoerde argumenten verdienen de aandacht. Ook al verschillen de omstandigheden in Engeland en Nederland op menig punt, zoo is het aangevoerde materiaal toch ook voor ons land van beteekenis.

Wij maken daarbij een onderscheid tusschen de economische en de financieele beschouwingen.

Economische beschouwingen

Het Beveridge rapport is over het algemeen met instemming ontvangen. Dit brengt mede, dat op de hoofdpunten van dit rapport weinig ernstige critiek is uitgeoefend. De meer belangrijke literatuur geeft dan ook veelal aan, waarom economisch-financieele overwegingen niet aan de invoering van een plan als het onderhavige in den weg staan.

(*i*) *Het productieapparaat*

De sociale verzekering doet een deel van den stroom van het maatschappelijk inkomen toevloeien aan personen, die dat inkomen tot nu toe misten. Dit zal alleen kunnen plaats vinden, wanneer er een behoorlijk functionneerend productieapparaat aanwezig is, dat deze uitkeeringen mogelijk maakt. Over deze mogelijkheid wordt in Engeland over het algemeen niet pessimistisch geoordeeld. Uiteraard wordt erkend, dat op menig gebied een ernstige mate van vernietiging heeft plaats gehad. Men denkt daarbij vooral aan de vele schepen, die zijn getorpedeerd en de vele huizen, die door bombardementen zijn vernietigd, e.d. Ook wordt niet voorbijgezien, dat bij de omschakeling van oorlogsproductie naar vredesproductie tallooze wrijvingen moeten worden overwonnen. Maar daar wordt tegenovergesteld, dat gedurende een oorlog, waarin onder grooten druk moet worden geproduceerd, tal van technische vindingen worden gedaan, die de productiviteit aanmerkelijk bevorderen. Bovendien heeft een oorlog tot gevolg, dat allerlei ouderwetsche methoden in het bedrijfsleven worden opgeruimd om plaats te maken voor een meer efficiente bedrijfsvoering. Ten slotte is ook een gunstige factor, dat er in Engeland een groote opleving in de belangstelling voor research is te constateeren. Herhaaldelijk wordt er de nadruk op gelegd, dat de Engelsche industrie niet altijd voldoende op de hoogte van haar tijd was en dat het inhalen van dezen achterstand in het productieapparaat noodzakelijk is.

(*ii*) *De arbeid*

Bij het beoordeelen van de economische positie van Engeland, in verband met een eventueele invoering van het Beveridge Plan, is ook van veel belang, wat van de productiviteit van den arbeid is te verwachten. Ook hierover wordt over het algemeen bemoedigend geoordeeld. De ongunstige factoren worden niet

voorbijgezien. Zoo zal het langer en meer ingespannen werken in de oorlogsfabrieken de arbeidskracht meermalen ongunstig beïnvloeden. Voorts zullen vele gedemobiliseerden eerst scholing moeten ondergaan, alvorens weder een hooge prestatie te kunnen leveren. Maar daar staan verschillende gunstige factoren tegenover. Het laat zich op dit oogenblik aanzien, dat de verliezen aan manschappen, door de gewijzigde methoden van oorlogvoering, in dezen wereldoorlog geringer zullen zijn dan in den vorigen oorlog. Voorts hebben vele mannen in de sterk gemechaniseerde oorlogsproductie een technische oefening ontvangen, welke hen straks ook in de vredesproductie goed van pas zal komen. Niet alleen de qualiteit, ook de quantiteit van de arbeiders heeft een verruiming ondergaan. Er zijn thans immers millioenen vrouwen en meisjes in de productie betrokken en het is vrij zeker, dat een deel hunner daar blijvend een plaats zal vinden en op die wijze bijdragen tot een vergrooting van het beschikbare aantal goederen en diensten.

(*iii*) *Het maatschappelijk inkomen*

Op grond van een en ander wordt in Engeland over het toekomstige maatschappelijke inkomen vrij optimistisch geoordeeld. Daarbij moet vooral worden rekening gehouden met het feit, dat het maatschappelijk inkomen in het verleden per hoofd ieder jaar toenam. W. H. Singer [1]) deelt mede, dat de toename in de periode vóór den oorlog — na uitschakeling van de verschillen in de waarde van het geld — 1½ % per jaar bedroeg. Er is geen reden te verwachten, dat die vooruitgang na den oorlog geringer zal zijn. Deze stijging van het maatschappelijk inkomen is met name van belang bij de beoordeeling van plannen tot een betere ouderdomsverzekering, welke vooral in de toekomst hooge uitgaven zullen vergen. Bij een gezonde economische ontwikkeling mag worden verwacht, dat het stijgende maatschappelijke inkomen deze toekomstige uitgaven zal kunnen dragen.

(*iv*) *De uitvoer*

De meeste economische bezwaren, die in Engeland tegen de invoering van het Beveridge rapport rijzen, betreffen de positie van den uitvoer. Het kan niet worden ontkend, dat de toekomstige positie van den Engelschen uitvoer een weinig

1) "Can We Afford Beveridge?" Victor Gollanez Ltd., London, blz. 11.

rooskleurig beeld vertoont. Hier geldt vooral de waarschuwing van den Engelschen Minister Lyttelton, dat "we must be careful not to get the cart of security in front of the horse of prosperity." [1]) Uit de betalingsbalans van de jaren 1936—1938 blijkt [2]), dat tegenover een invoer tot een bedrag van £ 900 millioen stond een uitvoer van £ 540 millioen, terwijl het resteerende bedrag in hoofdzaak werd gedekt voor £ 200 millioen door inkomsten uit buitenlandsche beleggingen en voor £ 110 millioen uit scheepvaartinkomsten. Aannemende, dat de uitvoer geen vermindering zal ondergaan, kan reeds thans worden vastgesteld, dat de inkomsten uit buitenlandsche beleggingen, waarvan een groot deel gedurende den oorlog voor het betalen van schulden is geliquideerd, aanzienlijk geringer zullen zijn, terwijl ook de inkomsten uit de scheepvaart, door het torpedeeren van zooveel schepen, aanmerkelijk zullen terugloopen. Zijn er dus geringe mogelijkheden tot betaling van den uitvoer, de vraag daarnaar zal grooter zijn. Want wanneer de groote werkloosheid van vóór den oorlog verdwijnt, zullen na den oorlog veel meer kapitaal- en verbruiksgoederen noodig zijn dan vroeger. Een gedeelte van deze goederen zal door invoer worden verkregen, waartegenover een betaling aan het buitenland moet staan.

Het is onder deze omstandigheden geen wonder, dat in Engeland op de noodzakelijkheid van verruiming van den uitvoer sterk de nadruk wordt gelegd. Veel zal afhangen van de energie, waarmede het bedrijfsleven zich op den uitvoer zal gaan toeleggen. De vooruitzichten zijn niet ongunstig. Er zal na den oorlog over al in de wereld een groote behoefte zijn aan goederen, terwijl tal van Europeesche landen voorloopig economisch te zeer gedesorganiseerd zullen zijn om actief aan den uitvoer deel te nemen, en met name twee belangrijk exporteerende landen, het overwonnen Duitschland in de oude wereld en het overwonnen Japan in het Verre Oosten, zich niet meer krachtig zullen kunnen doen gelden.

De vermeerdering van de kosten, die op den uitvoer komt te drukken door toepassing van het Beveridge plan, is niet van zeer grooten invloed. M. Kalecki schat haar op 1½ %. [3]) In bepaalde gevallen is de mogelijkheid niet uitgesloten, die

[1]) "The Times," 3 Maart 1944.
[2]) "The Balance of Payments," "The Economist," van 8 Januari 1944, blz. 32.
[3]) "The Beveridge Plan for Social Security, An economic and statistical analysis." Basil Blackwell, Oxford, blz. 3.

meerdere kosten op het uitvoerproduct te verhalen, wanneer n.l. het Engelsche product op de wereldmarkt een voorsprong geniet. Voorzoover dit niet mogelijk zal blijken, kan de positie van den Engelschen uitvoer worden versterkt door de bijdragen van de schatkist te putten uit een inkomstenbelasting, die niet direct een prijsverhoogende werking op de productie heeft, gelijk b.v. een omzetbelasting. Wenscht men desniettemin een omzetbelasting, dan kan de druk worden verlicht door het verschuldigde bedrag bij uitvoer te restitueeren. Overigens is het de vraag, of sociale maatregelen als in het Beveridge rapport zijn vervat, zich tot Engeland zullen beperken. De sociale opvattingen in de na-oorlogsche periode zullen er vermoedelijk toe leiden, dat tal van landen tot de invoering van een plan voor Sociale Zekerheid overgaan. Zou dit gebeuren, dan wordt de nadeelige internationale positie van het land, dat daarin alleen zou staan, opgeheven.

Financieele beschouwingen

(*i*) *De staatsschuld*

Hoe wordt de financieele positie, die bij uitvoering van het Beveridge rapport ontstaat, beoordeeld?

Het is op dit oogenblik nog niet vast te stellen, hoe hoog de staatsschuld van Groot Brittannië zal zijn. Zulks is uiteraard afhankelijk van den duur van den oorlog. Vaststaat reeds, dat het bedrag enorm zal zijn en zwaar zal drukken op het jaarlijksche budget, ook al kan door de moderne financieele techniek tegen een lage rente worden geleend. Schattingen, die voor een na-oorlogsche begrooting zijn gemaakt, komen tot een totaal bedrag aan uitgaven van ongeveer £ 2000 millioen, waarvan £ 400 a £ 500 millioen bestemd zijn voor de staatsschuld.

Zou deze schuld met het buitenland zijn aangegaan, dan zou een moeilijke positie ontstaan, omdat dan voor de betaling een aanmerkelijke opvoering van den uitvoer zou moeten plaats vinden. Maar dit is niet het geval. Het betreft hier een binnenlandsche schuld. Een hooge staatsschuld nu, die in het land zelf is uitgegeven, beteekent alleen, dat een hoog bedrag aan belastingen moet worden geheven, dat via de schatkist wordt overgeheveld naar de obligatiehouders. Er doet zich dus alleen een verplaatsing voor van een deel van het maatschappelijk inkomen van de categorie der belastingbetalers naar de categorie der obligatiehouders. Tot de obligatiehouders behooren o.a.

de Rijksverzekeringsfondsen, de levensverzekeringsmaatschappijen, spaarbanken, particuliere pensioenfondsen, enz., alle instellingen met een nuttige maatschappelijke functie.

Het productieproces wordt derhalve door een hooge staatsschuld op zich zelf niet geschaad. De schade ontstaat pas, wanneer aan het bedrijfsleven, ter betaling van rente en aflossing, zoodanige belastingen worden opgelegd, dat het in zijn regelmatige ontwikkeling wordt belemmerd. Men heeft het evenwel zelf in de hand, dat te voorkomen door niet zoodanige belastingen op te leggen, maar belastingen in anderen vorm te kiezen. Eerst wanneer de burgers niet meer bereid zouden zijn de noodig geoordeelde belastingen te dragen, zou ten opzichte van de staatsschuld een bedenkelijke toestand optreden.

(*ii*) *De begrooting*

Wij roerden zooeven de vraag aan, hoe de Britsche na-oorlogsche begrooting er uit zal zien. Een korte beschouwing van de positie, die dan kan worden verwacht, is van beteekenis bij de beoordeeling van de vraag, of het Beveridge rapport bij invoering op ernstige financieele bezwaren zou stuiten. Verschillende schrijvers hebben de posten nagegaan, waaruit die begrooting zou kunnen bestaan. [1]) Het totaal bedrag aan uitgaven wordt ruwweg geschat op £ 2000 millioen tegenover een bedrag van nog geen £ 1000 millioen vóór den oorlog. De posten, die worden genoemd, zijn o.a. Defensie, Oorlogspensioenen, Staatsschuld, Onderwijs en Woningbouw, alle posten, waarvoor een belangrijke verhooging der uitgaven wordt verwacht. Invoering van het Beveridge rapport zou voor het eerste jaar een bedrag ad £ 86 millioen vragen, hetgeen bij een geschat totaal aan uitgaven van ongeveer £ 2000 millioen geen buitensporig hoog cijfer is (4 à 5 %). Tegenover dit totaal bedrag aan uitgaven worden de inkomsten der begrooting geschat op een bedrag, liggende tusschen £ 1700 millioen en £ 2600 millioen, waarbij wordt aangeknoopt bij het percentage van het maatschappelijk inkomen, dat in 1938 aan belasting wordt betaald (26 %) en dat van 1941 (40 %). W. H. Singer berekent, dat de invoering van het Beveridge rapport een

[1]) William A. Robson, "Social Security," blz. 371; Nicholas Kaldor, "The Beveridge Report II, The Financial Burden," in "The Economic Journal," April 1943. Zie ook Sir William Beveridge, "The Pillars of Security," blz. 124.

belasting van 1 sh. 6 d. in het pond beteekent. [1]) Kaldor komt in zijn genoemd artikel tot een accijns van 1 d. op het bier en een bedrag van 6 d. in het pond. Al deze berekeningen maken er natuurlijk geen aanspraak op precies nauwkeurig te zijn. Zij laten intusschen toch wel zien, dat de invoering van het Beveridge rapport geen financieele revolutie beteekent. De voornoemde cijfers wettigen dan ook een zeker optimisme, dat in Nederland niet lang na de bevrijding dergelijke sociale maatregelen mogelijk zullen zijn.

3. De positie in Nederland

Urgentie

Bij de behandeling van de vraag, wanneer in Nederland tot een nieuwen en ruimeren opbouw van de sociale verzekering moet worden overgegaan, moet steeds worden bedacht, dat de sociale verzekering slechts het naakte bestaan van den verzekerde en zijn gezin bewaart. Er wordt hun slechts een bepaald percentage van het normale inkomen of een laag minimumbedrag gegarandeerd. Dit beteekent, dat van de sociale maatregelen, die financieele uitgaven medebrengen, de herziening van de verzekering één der eerste zal moeten zijn. Wij zeggen het Sir William Beveridge na: "first things first; bread for everyone before cake for anybody."

Nieuwe uitgaven

Hiervoor is te meer aanleiding, omdat de uitgaven, die met een belangrijke uitbreiding der sociale verzekering zullen zijn gemoeid, menigmaal niet nieuw zullen zijn. Behalve de gedwongen verzekering, heeft ook het instituut der vrijwillige verzekering zich in Nederland ontwikkeld. Wij hebben reeds elders in dit rapport aangegeven, in welke mate dit in Engeland het geval was. [2]) Helaas missen wij de gegevens om daaromtrent berekeningen voor Nederland te maken. In ieder geval kan worden vastgesteld, dat met name van hen, die onder de sociale verzekering zouden moeten worden gebracht, velen reeds thans verzekeringen hebben loopen, die niet meer

---

[1]) "Can We Afford Beveridge?" blz. 15—16. Vóór den oorlog was de inkomstenbelasting gebaseerd op de heffing van 5 sh. 6 d. in het pond; in 1944 bedroeg die belasting door de hooge oorlogsuitgaven 10 sh. in het pond.

[2]) De desbetreffende gegevens werden ontleend aan het Beveridge Rapport, blz. 114—115.

noodzakelijk zouden zijn, zoodat zij de premie zouden kunnen besparen. Ook de uitgaven der Overheid zouden bij een nieuwen en ruimeren opbouw van de sociale verzekering niet zonder meer met het daarvoor benoodigde bedrag stijgen. Er zouden enorme bedragen wegvallen, die vóór den oorlog werden besteed aan armenzorg en steun. De nieuwe gezondheids- en rehabilitatiediensten zouden heel wat uitgaven, die de Overheid thans aan de volksgezondheid besteedt, overbodig maken. Ook van een en ander zou de Commissie gaarne een berekening hebben gemaakt, wanneer zij over de daarvoor benoodigde gegevens had beschikt. Het zal zeker gewenscht zijn, dat dit gebeurt, zoodra daarvoor de gelegenheid bestaat. Dan zal uit de cijfers kunnen blijken, dat in menig opzicht de *vorm* waarin de voorziening wordt verstrekt, verandert. Maar ook die verandering van vorm is van groote beteekenis. Het is juist het aantrekkelijke van het ideaal der Sociale Zekerheid, dat het den verzekerde en zijn gezin in voorkomende moeilijkheden een welomschreven *recht* geeft op een uitkeering, in de onkosten waarvan hij ook heeft bijgedragen.

Het maatschappelijk inkomen

Wat wij ons sociaal in Nederland zullen kunnen veroorloven is geheel afhankelijk van de vraag, hoe het zal gaan met de ontwikkeling van het maatschappelijk inkomen. Uiteraard denken wij hierbij aan de cijfers, zooals zij zich voordoen, los van de verschillen in waarde van het geld. Wanneer het productieproces in Nederland weder spoedig op gang kan worden gebracht, dan is er reden voor optimisme. Nederland is rijk aan ervaring, energie en intelligentie. De gegevens in de Vereenigde Staten en Groot Brittannië hebben in de oorlogsjaren geleerd, wat op het gebied der productie kan worden bereikt, wanneer alle nationale krachten worden ingezet. The *Economist* heeft in een viertal artikelen het maatschappelijk inkomen van de vereenigde Staten en dat van Groot Brittannië in de oorlogsjaren onder de loupe genomen. [1]) Welnu, daaruit blijkt, dat de productie in de Vereenigde Staten in drie jaren tijds met 51 % steeg, terwijl die vermeerdering voor Groot Brittannië in vier jaren tijds 20 % bedroeg. [2]) Intusschen moet niet worden voorbijgezien, dat

[1]) Nummers van 7 April, 24 April, 1 Mei en 22 Mei 1943, behandelende het White Paper over de Britsche Begrooting voor 1943/44.

[2]) Nummer van 1 Mei, blz. 544.

het hier betreft een oorlogsproductie waarbij de afzet geen moeilijkheden oplevert, omdat de geheele voortbrenging bestemd is voor den éénen grooten afnemer, den Staat, die bovendien in deze omstandigheden meer bij een snelle dan bij een goedkoope aflevering belang heeft. Dat neemt niet weg, dat de cijfers aantoonen, wat bij een grootsch opgezette economische organisatie kan worden bereikt. Er is geen reden aan te nemen, dat dergelijke maatregelen alleen mogelijk zijn voor het winnen van een oorlog. Zij kunnen ook worden toegepast voor het winnen van den vrede, wanneer het er om gaat te voorzien in de allernoodzakelijkste behoeften van millioenen.

Teneinde zich een algemeen denkbeeld te kunnen vormen, welk percentage van het maatschappelijk inkomen aan de sociale verzekering en de gezondheidsdiensten zou kunnen worden besteed, is het van belang eenige cijfers te geven. R. W. B. Clarke komt in een berekening voor Engeland tot de conclusie, dat vóór den oorlog 7.1 % van het maatschappelijk inkomen voor dit doel werd uitgegeven, terwijl volgens hem de cijfers bij invoering van het Beveridge plan zouden zijn 10.7 % in 1945 en 10.1 % in 1965.[1]) Dr. L. C. Marsh geeft voor Engeland een percentage van 10 % van het maatschappelijk inkomen bij invoering van het Beveridge plan en van 12½ % voor later. Ook voor andere landen heeft Dr. Marsh berekeningen gemaakt. Hij komt voor Canada op 10—12½ %; voor de Vereenigde Staten van Amerika op 12½ % en voor Nieuw Zeeland op 8—11 %.[2]) De uitkomst van deze berekeningen wordt uiteraard in belangrijke mate bepaald door de vraag, hoe hoog men het maatschappelijk inkomen schat. In tijden als wij thans beleven, is dit niet wel met eenige nauwkeurigheid te bepalen. Toch kunnen deze cijfers mede van dienst zijn, wanneer ook in Nederland wordt beslist, wat voor de Sociale Zekerheid moet worden gedaan.

De massa-werkloosheid

Wanneer het geheele toekomstige sociale levensniveau van de Nederlandsche bevolking afhankelijk is van de geregelde toename van het maatschappelijk inkomen, dan volgt daaruit tevens, dat massa-werkloosheid onder alle omstandigheden moet worden voorkomen. Het kan uiteraard niet onze bedoeling

1) "Social Security," edited by William A. Robson, blz. 313.
2) "Report on Social Security for Canada," blz. 116—118.

zijn hier uitvoerig op het zoo gecompliceerde werkloosheids-vraagstuk in te gaan. Wij brengen het slechts ter sprake, voorzoover het hier de sociale verzekering raakt. Dan blijkt, dat een behoorlijke sociale verzekering bij massa-werkloosheid onbetaalbaar en onuitvoerbaar wordt. De verliezen, die het maatschappelijk inkomen door een langdurige massa-werkloosheid lijdt, loopen op tot astronomische bedragen. Het maatschappelijk inkomen vermindert door de massa-werkloosheid niet alleen met het bedrag aan inkomen der werkloozen, dat uitvalt, maar uit dat sterk gereduceerd maatschappelijk inkomen moet dan ook nog een enorme nieuwe uitgave worden bekostigd, n.l. het onderhoud der werkloozen. De geheele staatsbegrooting en de geheele staatsbemoeienis worden daardoor ontwricht. Daarom zal voor zeer drastische maatregelen van de Overheid tot het voorkomen en bestrijden der massa-werkloosheid niet mogen worden teruggeschrikt.

Het trekt de aandacht, dat de financieele politiek, welke de Overheid in Nederland vóór den oorlog volgde, niet op het voorkomen en bestrijden van werkloosheid was ingesteld. Men kan in dit verband zeggen, dat wij vroeger in Nederland precies het omgekeerde deden van hetgeen noodig was. In tijden van opgaande conjunctuur moeten de belastingen worden opgevoerd en de uitgaven worden beperkt om de expansie van het economische leven een rem aan te leggen. In tijden van dalende conjunctuur daarentegen behooren de belastingen te worden verlaagd en de uitgaven te worden vermeerderd om het economische leven te stimuleeren. Het is voldoende bekend, dat precies het omgekeerde gebeurde. Bij economischen voorspoed vloeiden de belastingen zoo ruim, dat verlaging veelal mogelijk bleek, terwijl de uitgaven werden opgevoerd. Sloeg de conjunctuur om, dan vereischte het sluitende budget een verhooging der belastingen en een beperking der uitgaven, met als gevolg, dat het economische leven nog verder ineenschrompelde.

Hier is noodig een splitsing van de begrooting in twee deelen. Gewenscht is een gewone begrooting bevattende de normale, jaarlijksch terugkeerende uitgaven, welke behoort te sluiten. Daarnaast zou behooren te komen een buitengewone begrooting, waarbij de inkomsten hoog zijn in een gunstige periode en laag in een ongunstig tijdperk. De buitengewone begrooting, die gebruikt wordt voor het reguleeren der conjunctuur, heeft een overschot in gunstige en een tekort in ongunstige jaren.

De stand van de conjunctuur zal niet alleen het *peil* der belastingen moeten beïnvloeden, maar ook de *soort* belastingen. Wanneer de depressie wordt veroorzaakt doordat een stagnatie intreedt in de mogelijkheden van belegging, dan is het zaak die beleggingen reeds tijdig te remmen. Dit kan gebeuren door in een opgaande conjunctuur een belasting op de hooge inkomens te heffen, waardoor minder geldmiddelen voor belegging beschikbaar blijven. Het verbruik kan eveneens een rem worden aangelegd door het toepassen van verbruiksbelastingen. Ook een bedrijfsbelasting kan dienst doen om de conjunctuur meer te reguleeren. Breidt het bedrijfsleven zich zoodanig uit, dat een crisis gaat dreigen, dan kan het belastingtarief der bedrijfsbelasting aldus worden toegepast, dat de reserveeringen worden getroffen en daarmede de mogelijkheid tot uitbreiding beperkt. Men zal het omgekeerde van een en ander moeten doen om het economische leven te stimuleeren. Uiteraard verloopt dit geheele mechanisme in de practijk niet zoo eenvoudig als hier wordt aangegeven. Intusschen vermeldden wij opzettelijk geen complicaties om het beeld zoo duidelijk mogelijk te houden.

Wanneer op deze wijze een buitengewone begrooting functionneert, dan wordt een juiste financieele grondslag gelegd voor een juiste politiek van openbare werken van den Staat. De opdrachten zullen moeten worden gegeven in economischen tegenspoed en ingehouden in economischen voorspoed. Door openbare werken uit te voeren, wordt de werkgelegenheid veelszins juist daar bevorderd, waar de werkloosheid zich het eerste en het krachtigste openbaart, n.l. bij de bedrijven, die kapitaalgoederen voortbrengen. Bovendien werkt hier dan ook nog de invloed van den "multiplicator", die vermeerdering der werkgelegenheid brengt bij afnemers, wier inkomen op hun beurt weer van deze bedrijven afhankelijk is. Maar dan moet men bij de uitvoering van deze werken geen oneconomischen handarbeid laten verrichten, waar machinale arbeid meer productief is. Anders gaat de stimuleerende invloed op de bedrijvigheid in de kapitaalgoederenindustrieën verloren.

Wordt door deze en andere maatregelen werkloosheid voorkomen, dan komt de begrooting van Sociale Zekerheid direct in een veel gunstiger daglicht te staan. Het Beveridge rapport rekent bij de kosten voor de werkloosheidsverzekering met een werkloosheidspercentage van 8½%. De uitgaven voor de geheele sociale verzekering worden voor 1945 geschat op

£ 367 millioen. Hiervan is een bedrag van niet minder dan £ 110 millioen bestemd voor de werkloosheidsverzekering (inclusief de scholingsuitkeering). Het is uit deze cijfers duidelijk, welk een gunstig perspectief voor de geheele verzekering rijst, wanneer een zoo groot bedrag zou kunnen worden bespaard. Tal van andere verbeteringen zouden dan mogelijk zijn.

Overigens ontveinzen wij ons niet, dat wanneer Sociale Zekerheid in het vinden van arbeid is verkregen, nieuwe problemen de aandacht vragen. Een daar van is het gevaar, dat bij het wegvallen der werkloosheid van arbeiderszijde arbeidsvoorwaarden zullen worden verlangd, die uitgaan boven het peil, dat economisch mogelijk is en daarom b.v. tot inflatie kunnen leiden. De bekende econoom, Prof. A. C. Pigou zegt van dit gevaar zelfs: "Here, as it seems to me, is a hidden rock, the only one of any importance, on which the social security scheme may suffer shipwreck." [1]) In den gedachtengang van de Commissie zullen de arbeidsvoorwaarden door de bedrijfsraden worden vastgesteld. Wij hebben het vertrouwen, dat de vakvereenigingen en haar leiders zich hun verantwoordelijkheid voldoende bewust zullen zijn, wanneer zij tot hun belangrijken arbeid in den bedrijfsraad worden geroepen. Bovendien moeten de verordeningen van den bedrijfsraad door de Overheid worden goedgekeurd, zoodat er een waarborg is tegen een verkeerd machtsgebruik, indien de andere leden van den bedrijfsraad zich daartegen onvoldoende zouden verzetten.

Belastingen

Het ligt op den weg der Overheid om ook harerzijds in belangrijke mate bij te dragen in de kosten der Sociale Verzekering. Deze bijdrage zal uit de belastingen moeten worden bestreden. Het is daarbij uiteraard niet onverschillig, hoe men over den invloed van belastingen in het economische leven denkt. Hij, die over den invloed ongunstig oordeelt, zal niet gauw geneigd zijn aan een hooge bijdrage van de Overheid mede te werken, in tegenstelling met hem, die op dit punt meer optimistisch is.

Er is in de geheele belastingpolitiek een groote verandering van denkbeelden waar te nemen. Men zou kunnen zeggen,

[1]) "Costs and The Beveridge Plan," "Manchester Guardian," 8 Juni 1943.

dat de vroegere *fiscale* opvatting meer en meer plaats maakt voor een *economische* beschouwing.

In de 19e eeuw was het ideaal, dat de bemoeienis van den Staat met het economische leven tot het allernoodzakelijkste minimum werd beperkt. Voortbrenging en verbruik moesten zich zooveel mogelijk buiten den Staat om voltrekken. Er was nu eenmaal een overheidsapparaat noodig, maar dat moest zoo klein mogelijk worden gehouden. Belastingen waren in dezen gedachtengang een noodzakelijk kwaad. Er werd geleefd naar den "gouden regel" van den klassieken economist Jean Baptiste. Say, dat het allerbeste plan is om weinig uit te geven en de allerbeste belasting, die welke de laagste is.

Het is niet te veel gezegd, dat deze opvatting lang heeft doorgewerkt, ook toen meer en meer werd ingezien, dat voor de Overheid ook in het economische en sociale leven een taak is weggelegd. In Nederland had vóór den oorlog de hier weergegeven fiscale beschouwing nog een overwegenden invloed. Het is gewenscht dezen geheelen gedachtengang aan een critisch onderzoek te onderwerpen.

De beschouwing, dat belastingen een fiscaal middel zijn om het staatsapparaat in stand te houden, is te beperkt. De functie, welke de belastingen vervullen, is veel wijder. Zij moeten o.a. ook worden gezien als middel om correcties in de verdeeling van het maatschappelijk inkomen aan te brengen. Zij zijn dan niet een last — al worden zij door den belastingbetaler zelf uiteraard wel als zoodanig gevoeld — maar worden gebruikt voor het verkrijgen van een meer rechtvaardige sociale orde. Er heeft in dezen gedachtengang een herverdeeling van het maatschappelijk inkomen plaats, waardoor de groote ongelijkheid in inkomen eenigszins wordt verminderd. In dat licht moeten ook de overheidsuitgaven voor een sociale verzekering worden gezien. "It is not a question of 'cost' in the old fashioned language of pre-war Budgest. It is rather the real cost in the sense of the effect upon the whole national economy of charging the flow of goods and services so that a substantially larger share goes to the aged, the unemployed, the sick and the other beneficiaries of the scheme." [1]) Het kenmerkende van dezen gedachtengang is, dat een belasting daarin wordt beoordeeld naar den invloed, die daarvan op de geheele nationale economie uitgaat. De mogelijkheid bestaat, dat de financieele positie van den Staat in engeren zin er door

1) "Social Security," William A. Robson, blz. 357.

een bepaalde uitgave minder gunstig door komt voor te staan. Maar dit is geen reden die uitgave achterwege te laten, wanneer het maatschappelijk inkomen ermede is gebaat. "For the public economy, expenditure ought to be weighed not in terms of the profit and the loss to the state itself, but rather in terms of the effect of such expenditures on the full and efficient functioning of the economy as a whole. Fiscal policy is an important instrument for maximizing the real income of the community and for regulating the distribution of income and wealth." [1]) Deze uitspraak van een invloedrijken Amerikaanschen econoom geeft de juiste richtlijnen voor de belastingpolitiek aan.

Een belastingpolitiek, welke o.a. een herverdeeling van het maatschappelijk inkomen beoogt, zal van de hooge particuliere inkomens een belangrijke belastingbijdrage vragen. Is daartegen uit een oogpunt van de kapitaalvorming geen bezwaar? Ook hier is het gewenscht op een groote verandering te wijzen, die zich in het economische leven heeft voltrokken. Geschiedde de kapitaalvorming vroeger in belangrijke mate uit de hooge inkomens van particulieren, tegenwoordig is dat veel minder het geval. De kapitaalvorming vindt vooral plaats door de institutioneele beleggers (levensverzekeringsmaatschappijen, spaarbanken, pensioenfondsen, e.d.) en door het bedrijfsleven. De Overheid heeft het door haar belastingpolitiek in de hand de kapitaalvorming in het bedrijfsleven te prikkelen of te temperen. [2])

---

[1]) "Fiscal Policy and Business Cycles," Alvin H. Hansen, W. W. Norton and Company Inc., New York 1941, blz. 187.

[2]) Interessante beschouwingen daarover geeft "The Economist", van 18 September 1943, "Taxes on business," blz. 389.

NEGENDE HOOFDSTUK

SAMENVATTING VAN DE VOORSTELLEN DER COMMISSIE

1. Algemeen

Het doel, dat de Commissie bij het samenstellen van haar rapport voor oogen stond, was: naar beste vermogen bij te dragen tot de oplossing van het probleem, op welke wijze in de maatschappij, die op de puinhoopen, welke de Duitsche vernielingswoede in ons land heeft achtergelaten, zal verrijzen, zoo spoedig mogelijk een zoo groot mogelijke mate van sociale zekerheid verkregen kan worden. In deze maatschappij der toekomst mag geen plaats meer zijn voor verhoudingen, waarin voor een belangrijk deel der gemeenschap werkloosheid beteekende ontbering en ondervoeding, ouderdom beteekende armoede en gebrek; en waarin moederschap een zware financieele last oplegde. Gezien de opdracht, welke aan de Commissie werd verstrekt, bepaalde zij zich in hoofdzaak tot die zijde van het vraagstuk, welke bestaat in het zoeken naar middelen om voor min of meer normale eventualiteiten in het leven van het individu, door het intreden waarvan zijn verdiensten ophouden of ontoereikend worden, een inkomen te verzekeren, dat voldoende is om gebrek buiten de deur te houden. Doch zij verloor daarbij geen oogenblik uit het oog, dat duurzame sociale zekerheid mede afhankelijk is van een groot aantal andere factoren, die ten deele binnen het machtsbereik van het Nederlandsche volk liggen, gedeeltelijk daarbuiten. Hierbij is in de eerste plaats gedacht aan het algemeen economisch, sociaal en finantieel Regeeringsbeleid, en aan de internationale verhoudingen in de komende jaren. Zoo zij zich een enkel maal een excursie veroorloofd heeft op terrein, dat strikt genomen buiten haar competentie viel, dan moge dit rechtvaardiging vinden in het nauwe verband, dat bestaat tusschen genoemde middelen ter voorkoming van een plotselinge onderbreking van het normale inkomen van het individu of ter tegemoetkoming in speciale lasten — ter verkrijging van sociale zekerheid in engeren zin m.a.w. [1]) — en maatregelen van wijder strekking. Met name het vraagstuk der werkloosheidsverzekering immers voert onmiddellijk tot kwesties

[1]) Zie hoofdstuk I *b*) Begripsbepaling.

van algemeen finantieel-economischen aard. Terecht heeft Sir William Beveridge opgemerkt, dat geen enkel systeem van sociale zekerheid (in engeren zin) uitvoerbaar is in geval van massa-werkloosheid. De mate, waarin het productie-apparaat tengevolge van een crisis wordt lam gelegd, vindt onmiddellijk weerslag in de lasten, welke op de sociale verzekeringsfondsen komen te rusten, en iedere poging tot herziening en uitbreiding der sociale verzekering moet, wil zij doeltreffend zijn, noodzakelijk vergezeld gaan van een reeks maatregelen "to foster the growth of the national power to produce and earn, with its accompanying opportunities for increased well-being, leisure and recreation", zooals het heet in het "White Paper on Social Insurance" der Britsche Regeering.

Na dit te hebben vooropgesteld, moge thans een samenvatting volgen van de conclusies, waartoe de Commissie telkenmale bij de afzonderlijke behandeling van een aantal der belangrijkste vraagstukken in de voorafgaande hoofdstukken is gekomen.

2. Rechtsgrond

In de eerste plaats moet naar het oordeel der Commissie de bij het tot standkomen der Nederlandsche sociale verzekeringswetgeving veelal aanvaarde rechtsgrond, die gezocht werd in de loondienstverhouding, in het licht der sedertdien plaatsgevonden hebbende ontwikkeling, als verouderd worden aangemerkt. Het streven naar uitbreiding der sociale verzekering tot steeds wijder kringen der bevolking; het feit, dat in den loop harer ontwikkeling de sociale verzekering de neiging vertoont zich steeds verder te verwijderen van haar uitgangspunt: particuliere, commercieele verzekering; en tenslotte de gestadige toeneming in het aantal gebeurlijkheden, waarvoor het treffen van voorzieningen van Overheidswege wenschelijk wordt geoordeeld, noopen tot een andere formuleering van den rechtsgrond, welke beter beantwoord aan het hedendaagsche rechtsbewustzijn. Een zoodanige rechtsgrond acht de Commissie gegeven in de volgende stelling:

> "De gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is "aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring "tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde, dat "deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale "zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen."

3. Verzekering of Verzorging

Voorts meent de Commissie, dat de sociale voorzieningen, welke zoodanige sociale zekerheid (in engeren zin) en vrijwaring tegen gebrek moeten waarborgen, een verzekeringskarakter zullen moeten blijven dragen. Dit beteekent echter niet méér, dan dat het wenschelijk is premiebetaling door of ten aanzien van degenen, voor wie deze voorzieningen getroffen zijn, te handhaven. Het verband tusschen premie en risico behoeft echter in geenen deele op dezelfde individueele wijze te worden gelegd als in de particuliere, commercieele verzekering het geval is; integendeel, aan het collectieve karakter der sociale verzekering en het in dit instituut belichaamde solidariteitsprincipe moet in toekomst vrije teugel worden gelaten. Het beginsel van Staatsbijdrage in de kosten der sociale verzekering — waarvan de toepassing in de praktijk reeds onvermijdelijk is gebleken — kan ook theoretisch uitstekend verdedigd worden. Het stelsel der toekomst, krachtens definitie met de term "verzekering" aangeduid, zal dan ook met betrekking tot de methode van opbrengst der benoodigde middelen in wezen een gemengd stelsel van verzekering en verzorging moeten zijn, dat zoowel premiebetaling door de verzekerden als bijdragen van den Staat in zich vereenigt.

Dat het in de oogen der Commissie aanbeveling verdient, de voorzieningen niet uitsluitend uit de schatkist te financieren, doch in de kosten voor een belangrijk deel ook door de verzekerden zelf te doen deelen, werd gemotiveerd met argumenten van socialen, finantieelen en psychologischen aard, welke hier niet herhaald behoeven te worden.

4. Voor wie de verzekering geldt

Vloeit uit den rechtsgrond vanzelf voort, dat het toekomstige sociale verzekeringsstelsel in beginsel de geheele bevolking zal moeten omvatten, zoo zal in de praktijk niet te vermijden zijn, dat in een aantal gevallen van dezen regel zal moeten worden afgeweken. Allereerst zijn er de onsociale elementen, ten aanzien van wie de aansprakelijkheid der gemeenschap een ander karakter draagt, waardoor haar grootere vrijheid kan worden gelaten in de wijze van nakoming harer verplichtingen jegens deze groep. Daarnaast echter zullen ook een aantal personen, zonder daarom reeds tot de onsociale elementen te kunnen worden gerekend, practisch niet in staat

blijken te zijn de verschuldigde premies op te brengen. Deze beide categorieën zullen volgens andere methoden dan door middel van de sociale verzekering geholpen moeten worden. Of de thans geldende bepalingen der Armenwet als een bevredigende regeling ten aanzien van alle buiten de sociale verzekering vallende personen ook voor de toekomst kunnen worden aangemerkt, dan wel wijziging of zelfs algeheele herziening behoeven, staat niet ter beoordeeling der Commissie. (Bij oppervlakkige beschouwing komt het haar evenwel voor, dat in de soepele richtlijnen dier Wet, die immers twee vormen van ondersteuning kent al naar gelang het een geval betreft, waarvan goede hoop bestaat, dat het door doelmatige hulp blijvend uit den toestand van armoede kan worden opgeheven, dan wel een geval waarbij zulks niet te verwachten valt, veel goeds schuilt.)

Afgezien van deze uitzonderingsgevallen dient echter naar het oordeel der Commissie in het belang der sociale zekerheid zoo min mogelijk inbreuk gemaakt te worden op het beginsel van alomvattendheid der verzekering. Zij acht dan ook het stellen van een *maximuminkomensgrens* voor deelneming in de sociale verzekering niet gewenscht, terwijl een *minimum-grens*, welke moeilijk te vermijden is, zoo laag mogelijk gehouden dient te worden en het aantal tengevolge hiervan buiten de verzekering vallende personen zoo gering mogelijk — eventueel door hun eerst op aanvraag ontheffing van den verzekeringsplicht te verleenen. De vraag tenslotte, of groepen van personen in bepaalde beroepen — zooals b.v. ambtenaren in Rijks- of Gemeentedienst, spoorwegpersoneel e.d. —, voor wie thans bijzondere regelingen gelden en die op grond daarvan van de algemeene verzekeringsplicht zijn vrijgesteld, ook in de toekomst buiten het algemeene stelsel zullen moeten blijven, was niet gemakkelijk te beantwoorden. Ook ten deze concludeerde de Commissie echter, dat het maken of handhaven van uitzonderingsbepalingen en bijzondere regelingen voor zoodanige groepen ongewenscht is; behalve evenwel wat betreft het personeel der scheepvaart, welke groep uithoofde van haar bijzondere eigenschappen moeilijk zonder meer in het groote geheel kan worden ingeschakeld. Hetgeen overigens niet wegneemt, dat de voor deze groep in stand te houden aparte regeling veel nauwer bij de algemeen geldende bepalingen zou kunnen aansluiten dan thans het geval is.

5. Contributies

Met betrekking tot de wijze, waarop de premiebetaling zal moeten geschieden: hieromtrent zag de Commissie niet voldoende aanleiding om af te wijken van het in ons land ingewortelde systeem van gevarieerde premies, die gelijken tred houden met het door den verzekerde verdiende loon. Deze premies zullen moeten worden opgebracht door de werkgevers en de verzekerden, terwijl verder de Staat eveneens een aandeel in de kosten der sociale verzekering zal dragen. Bij de beoordeeling van de vraag, in welke verhouding werkgevers, werknemers en den Staat zullen bijdragen, komen naar het oordeel der Commissie geen beginselen in het geding, doch bij de vaststelling dezer verhouding zullen uitsluitend practische overwegingen een rol moeten spelen. Zij zal met name worden bepaald door de draagkracht, welke op een gegeven tijdstip aan de respectievelijke groepen toegemeten wordt; door hun bereidheid te contribueeren; door het bedrag, dat in totaal benoodigd zal zijn; en tenslotte ook door de thans bestaande verhouding. Om verschillende in den tekst aangevoerde redenen concludeerde de Commissie — zij het ook onder het grootst mogelijke voorbehoud —, dat een regeling, waarbij ruw genomen een derde deel der kosten ten laste van de Overheid wordt gebracht, een derde ten laste der werkgevers en een derde ten laste van de verzekerden, niet tot het rijk der onmogelijkheden behoort.

6. Aard der Voorzieningen

Ten aanzien van de verschillende voorzieningen, welke moeten deel uitmaken van een stelsel, waardoor sociale zekerheid gewaarborgd is, kwam de Commissie tot de volgende slotsom:

Ouderdomspensioenen zullen in den gedachtengang der Commissie voortaan aan zoo goed als ieder lid der bevolking, die daarvoor in aanmerking komt, moeten worden toegekend. Voor invoering eener "retirement-pension"-regeling echter naar het voorbeeld van het Beveridge Plan, volgens welke regeling aan de toekenning van het pensioen de voorwaarde is verbonden, dat de verzekerde heeft opgehouden te werken, met dien verstande evenwel, dat het pensioen hooger wordt naar gelang van het aantal jaren, dat hij werkt na het bereiken van den pensioengerechtigden leeftijd, acht de Commissie geen termen aanwezig. Evenmin zou zij, gelijk in het Beveridge Report werd voorgesteld, gedurende een

overgangstijdperk de uit te keeren pensioenen geleidelijk willen doen opklimmen tot het volle bedrag, waarop zij in de nieuwe regeling worden vastgesteld; zulks teneinde een reserve te vormen en de lasten, die uit een verhooging der pensioenen en haar uitbreiding tot nieuwe bevolkingsgroepen voortvloeien, aanvankelijk relatief licht te houden. Veeleer zou zij de nieuwe bevolkingsgroepen onmiddellijk bij invoering der voorgestelde herziening en uitbreiding der pensioenverzekering hierin willen zien opgenomen, ook al beteekent dit, dat de verhooging der pensioenen minder groot kan zijn dan anders wellicht het geval ware geweest. Dit is naar haar meening een gezonder beginsel van finantieel beleid dan het opleggen aan de schatkist van zware toekomstige verplichtingen, zonder dat de omstandigheden, die alsdan zullen heerschen, voldoende bekend zijn. Bovendien kan voor de ouden van dagen van thans de wetenschap, dat de toekomstige gepensioenneerden het zooveel beter zullen hebben dan zij, zelf niet veel troost brengen; zij zijn meer gebaat bij een onmiddellijke, zij het ook minder belangrijke, verhooging.

Alle leden der Commissie waren het erover eens, dat werknemers, die in dienst van een bedrijf werkzaam zijn en daarmede gelijkgestelde categorieën, die onder de huidige [illegible]*ekering* vallen, ook in de toekomst voorloopig op gunstiger voorwaarden gecompenseerd dienen te worden, zoo zij tengevolge van een ongeval of ziekte in een staat van [illegible]*idsongeschiktheid* komen te verkeeren, dan de overige invaliden, voor wie in de algemeene invaliditeitsverzekering voorziening getroffen is. Eveneens heerschte eenstemmigheid omtrent de wenschelijkheid van gelijkstelling, voor wat betreft voorwaarden, tijdsduur en bedrag, der uitkeeringen die thans wegens [illegible]*heid* volgens de Ongevallenwet worden verstrekt, met die, welke krachtens de ziekteverzekering worden toegekend.

Een deel der Commissie wenschte echter nog verder te gaan en zou één samenvattende bedrijfsverzekering tegen ziekten en ongevallen in het leven willen roepen, teneinde de moeilijke vraag, of de arbeidsongeschiktheid het gevolg is van een ongeval, een beroepsziekte, dan wel van een niet door de ongevallenverzekering gedekte oorzaak, voortaan geheel overbodig te maken. Een ander deel der Commissie vreesde echter, dat zulks tot onbillijkheden zou leiden, daar een gepriviligeerde behandeling van werknemers in dienst van een bedrijf met betrekking tot invaliditeit hoofdzakelijk

rechtvaardiging vindt in de overweging, dat de oorzaak hunner invaliditeit verband houdt met de uitoefening van hun beroep en, laat men dit verband geheel schieten, moeilijk valt in te zien, waarom andere leden der bevolking, zoo zij door invaliditeit getroffen worden, met een lager pensioen genoegen zouden moeten nemen.

Overigens zou naar het eenstemmig oordeel der Commissie aanzienlijke verbetering moeten komen in de geldende *invaliditeitsverzekering*, die mede in het licht der nieuwere denkbeelden hieromtrent in het buitenland in haar huidige gedaante onvoldoende moet worden geacht. Voor Nederland zal een regeling als die van het Beveridge Plan, waarbij met betrekking tot de geldelijke vergoeding geen onderscheid gemaakt wordt tusschen ziekte en invaliditeit, om verschillende redenen — voornamelijk van finantieelen aard — niet in aanmerking kunnen komen. Doch wèl zal de scherpe overgang van ziekte tot invaliditeit in den zin der bestaande sociale verzekeringswetgeving in ons land aanmerkelijk moeten worden verzacht.

Behalve door verbetering in de voorzieningen krachtens de Invaliditeitswet zal dit tevens moeten worden bewerkstelligd door opheffing van de thans in de [illegible] gestelde maximum-uitkeeringstermijn van zes maanden (en, dit volgt vanzelf uit hetgeen tevoren omtrent de ongevallenverzekering werd opgemerkt, van de in de Ongevallenwet thans gestelde tijdslimiet van zes weken voor de uitkeering wegens tijdelijke arbeidsongeschiktheid). Men zou deze uitkeering moeten laten voortduren tot op het oogenblik, waarop een blijvende toestand geacht kan worden te zijn ingetreden en de tijdelijke uitkeering dus door een pensioen kan worden vervangen. Daarnaast zou een flinke minimum-termijn moeten worden vastgesteld, vóór afloop waarvan geen (vooralsnog onvermijdelijk lager) invaliditeitspensioen in de plaats kan treden van de tijdelijke uitkeering. In de Britsche Regeeringsvoorstellen b.v. is een zoodanige minimumtermijn niet korter dan drie jaren gedacht.

Het verdient voorts aanbeveling, de in de ziekteverzekering nieuw op te nemen bevolkingsgroepen, in het voetspoor der door de Staatscommissie-Van Bruggen gedane voorstellen, op geheel of vrijwel dezelfde voorwaarden toe te laten als de reeds door deze verzekering omvatte personen, en hun uitkeering niet, zooals o.a. Beveridge dit doet, afhankelijk te stellen van het verloop van een min of meer langdurige periode van ziekte.

Een *wettelijke werkloosheidsverzekering* zal in de plaats moeten treden van de vóór de bezetting geldende vrijwillige regelingen. Voor deze verzekering zullen om practische redenen uitsluitend werknemers in dienstbetrekking en daarmede gelijkgestelde categorieën in aanmelking kunnen komen. Teneinde echter ook andere bevolkingsgroepen — met name zelfstandigen, die hun broodwinning verliezen — te helpen, zal daarnaast een *scholingsuitkeering* moeten worden verstrekt aan zoodanige personen, op voorwaarde dat zij zich in een scholingscentrum voor een nieuw beroep bekwamen. In het licht van de nieuwere opvatting, die zich heeft baangebroken, n.l. dat het de plicht van de Overheid is de noodige maatregelen te nemen ter voorkoming van massa-werkloosheid, houdt de Commissie het voor mogelijk en wenschelijk de werkloosheidsuitkeering in principe niet aan een bepaalden tijdsduur te binden, doch haar te doen voortduren zoolang de toestand van werkloosheid bestaat. Het spreekt echter vanzelf, dat een zoodanige regeling slechts uitvoerbaar is, wanneer — o.a. in den vorm van verschillende aan de uitkeering te verbinden voorwaarden — voldoende waarborgen zijn geschapen tegen verkeerde verhoudingen.

Afgezien van de zoojuist besproken uitkeeringen, die uiteraard tot de voornaamste voorzieningen van het nieuwe stelsel zullen behooren, stelt de Commissie tevens een aantal bijkomende maatregelen voor, die, zoo zij ook niet alle essentieel kunnen worden genoemd voor het tot standkomen van sociale zekerheid, daartoe toch in niet geringe mate zouden bijdragen. Hierbij is in de eerste plaats gedacht aan een *algemeene [illegible]ing voor vrouwen in den weduwestaat*. Deze worden thans alleen geholpen na het bereiken van den 60-jarigen leeftijd, ingeval van invaliditeit en indien de dood van den echtgenoot het gevolg was van een bedrijfsongeval of -ziekte. Daar dit uiteraard slechts een klein percentage van het aantal gevallen, dat een vrouw weduwe wordt, betreft, acht de Commissie gereede aanleiding voor de invoering van een meer algemeene voorziening. Met dien verstande evenwel, dat voor een [illegible] vergoeding slechts in aanmerking kunnen komen weduwen, die niet meer op een leeftijd zijn, dat zij een werkkring buitenshuis op zich kunnen nemen; voorts, dat zij, die dit wèl kunnen, de gelegenheid moeten ontvangen om zich daarop voor te bereiden (door middel eener scholingsuitkeering); en tenslotte, dat bij de te treffen regeling ook rekening moet zijn gehouden met het feit, dat zij veelal de zorg hebben voor minderjarige kinderen.

Voorts hecht de Commissie belang aan het geven van een *tegemoetkomin[illegible] in de extra-uitgave[illegible]*, [illegible] *huw[illegible]lijk en* [illegible], als onderdeel van de sociale verzekering. Hiervan zou alleen het verstrekken van een huwelijksgeld voor ons land een novum zijn, doch ook de bestaande kraamgeld- en begrafeniskosten-regelingen zouden moeten worden herzien en uitgebreid. Met betrekking tot gevallen, waarin de huisvrouw wegens bevalling of ziekte niet in staat is haar huishoudelijke plichten te vervullen, verdient het tevens aanbeveling een regeling te treffen, waarbij van Overheidswege een *hulp in de huishouding* beschikbaar kan worden gesteld. Tevens zou het verstrekken van een geldelijke *tegemoetkoming aan personen, die op een speciaal dieet zijn aangewezen*, kunnen worden overwogen.

7. Voorafgaande premiebetaling en wachttijd

Hoewel het probleem, of, en zoo ja, voor hoe lang *voorafgaande premiebetaling* als voorwaarde aan het verstrekken van een uitkeering verbonden dient te worden, uiteraard anders ligt wanneer het de ongevallenverzekering betreft, de ziekte- of werkloosheids-verzekering dan wel de ouderdomsverzekering, zoo acht de Commissie in het algemeen het stellen van een zoodanige voorwaarde wel gewenscht. Op deze wijze immers wordt een prikkel geschapen tot geregelde premiebetaling en blijft de taak van den strafrechter, die bij ontduiking van den plicht tot premiebetaling zal moeten ingrijpen, tot een minimum beperkt.

Bij werkloosheid, ziekte of ongeval is het gebruikelijk, aan de uitkeering een *wachttijd* van eenige dagen te doen voorafgaan. Er is naar de meening der Commissie niet voldoende aanleiding om het beginsel van den wachttijd, dat ook in ons land toepassing vindt, prijs te geven, al zouden uit een oogpunt van eenvoud voor de verschillende verzekeringen, waar een wachttijd gebruikelijk is, ten deze zooveel mogelijk gelijke regelingen moeten gelden.

8. Bedrag der uitkeeringen; minimum-loon en kindertoelagen

De Commissie acht zich niet in staat, ten aanzien van de *uitkeering[illegible]bedra[illegible]n* en de daarmede verband houdende premiebedragen concrete en gedetailleerde voorstellen te doen,

zoolang zij omtrent de feitelijke economische en sociale verhoudingen in Nederland ten tijde, waarop de in uitzicht gestelde herziening en uitbreiding der sociale verzekering in werking zal kunnen treden, volslagen in het duister tast. Ook ontbreken haar in menig opzicht de gegevens, die voor een zoodanige vaststelling der bedragen onmisbaar zijn. Zij moet zich dus bepalen tot het geven van enkele richtlijnen, die naar haar meening hierbij in acht genomen dienen te worden.

Op soortgelijke overwegingen als die, waarop de Commissie haar voorkeur grondde voor een systeem van gevarieerde premiebedragen, acht zij ook gevarieerde uitkeeringsbedragen, verband houdende met de aan de uitkeeringsperiode voorafgaande inkomsten van den verzekerde, verkieselijk boven een zgn. "flate rate" stelsel. Wel zullen de uitkeeringen ten aanzien van de hoogere inkomensgroepen, en daarmede ook de premies, aan een *maximum* moeten worden gebonden.

Het *minimum* der uitkeeringsbedragen zal uiteraard afhankelijk zijn van het peil, waarop eventueel de *minimum-loonen* worden vastgesteld. Ter verwezenlijking van sociale zekerheid is het immers niet voldoende, alleen voorzieningen te treffen voor die gevallen, waarin een lid der bevolking door een noodlottige gebeurtenis getroffen wordt. Sociale zekerheid houdt tevens in, dat in normale gevallen een lid der werkende bevolking, dat zijn plicht doet, verzekerd kan zijn van een inkomen dat groot genoeg is om in zijn onderhoud en dat van zijn gezin op behoorlijke wijze te voorzien. Hiertoe acht de Commissie de invoering van minimum-loonen voor allen, die in loondienst werkzaam zijn, een onontbeerlijke maatregel. De zelfstandigen zullen weliswaar van een zoodanige regeling geen profijt kunnen trekken, doch dat neemt niet weg, dat ook aan hun sociale positie meer aandacht kan worden besteed. De aangewezen weg hier schijnt te zijn, het organisatieleven onder de zelfstandigen aan te moedigen en vervolgens, waar noodig, met medewerking van de Overheid die maatregelen te nemen, welke hun bekwaamheid om als ondernemers op te treden bevorderen, bijdragen tot verlaging van hun productiekosten en een redelijk prijsniveau voor hun productie in de hand werken.

De minimum-loonen zullen, de jarenlange praktijk der collectieve arbeidsovereenkomsten volgend, verschillen al naar gelang van het bedrijf, waarin de betrokken werknemers werkzaam zijn en den aard van hun arbeid, en zij zullen

toereikend moeten zijn voor het levensonderhoud van een arbeider met een klein gezin. Het is duidelijk, dat het minimum-loon in de laagste loongroep nog iets boven het bestaans-minimum zal moeten liggen, wil de sociale verzekerings-uitkeering waarlijk vrijwaring tegen gebrek verleenen.

Met het vaststellen van minimum-loonen is echter nog niet voldoende geschied. Er moet bij de inkomensbepaling tevens rekening gehouden worden met den omvang der gezinnen. Bij de loonbepaling, en dus ook indirect bij de vaststelling van minimum-loonen, worden immers in aanmerking genomen de omstandigheden van de overgroote meerderheid der betrokken arbeiders, en de arbeiders met groote gezinnen vormen slechts een kleine minderheid. Een der voornaamste oorzaken van gebrek is evenwel de zware finantieele last, dien het onderhoud van een groot gezin medebrengt. De Commissie zou dan ook ter afronding van het door haar uitgestippelde stelsel *[illegible]en* willen zien uitgekeerd ten behoeve van ieder gezin, dat uit meer dan één kind bestaat. Deze toelage zou den vorm moeten hebben van een uitkeering in geld, en zou bij voorkeur op een vast bedrag per kind moeten worden vastgesteld, zonder dat onderscheid gemaakt wordt naar het inkomen van het betrokken gezinshoofd; naar het gebied, waar, noch naar het aantal kinderen, ten aanzien waarvan de betaling plaatsvindt; en tenslotte zonder varieering naar gelang van den leeftijd van het kind. Hoe hoog dit bedrag zal moeten zijn, valt op dit oogenblik evenmin te beoordeelen als ten aanzien van de overige sociale verzekeringsuitkeeringen. Naast een kindertoelageregeling van dezen aard kan nog overwogen worden of termen aanwezig zijn voor een speciale uitkeering ten behoeve van andere, van den kostwinner afhankelijke leden van het gezin. De Commissie acht dit echter een kwestie van ondergeschikt belang: worden immers minimum-loonen vastgesteld, die voldoende zijn voor het in stand houden van een klein arbeidersgezin, dan zal aan een dergelijke uitkeering slechts in een betrekkelijk gering aantal gevallen behoefte bestaan.

De Commissie ziet geen aanleiding om, gelijk Sir William Beveridge dit voorstelt, de kindertoelagen buiten de sociale verzekering om geheel uit de schatkist te financieren. Weliswaar zijn de onkosten, aan deze regeling verbonden, aanzienlijk en moet er tegen worden gewaakt, dat de premies, die door de verzekerden moeten worden opgebracht, te hoog worden. Doch waar in den gedachtengang der Commissie de verhouding

waarin de Staat, de werkgevers en de verzekerden respectievelijk in de kosten der sociale verzekering zullen bijdragen, grootendeels op grond van practische overwegingen wordt bepaald, zal de bijdrage der Overheid, uit belastingen te dekken, grooter moeten worden naarmate de premielasten voor de belanghebbenden te zwaar blijken. Beveridge verdedigt zijn voorstel om de onkosten der kindertoelagen geheel uit de staatskas te bestrijden o.a. met het argument, dat op die wijze een combinatie van uitkeering in geld en uitkeering in natura beter uitvoerbaar is. Voor de Commissie legde dit argument geen gewicht in de schaal, aangezien zij immers de kindertoelage geheel in geld zou willen zien toegekend.

9. Administratie

De uitvoering van de geheele sociale verzekering in al haar geledingen zou de Commissie willen opdragen aan een aantal, in verschillende deelen des lands gevestigde, Sociale Raden, die bij de uitoefening van hun taak een zoo groot mogelijke mate van zelfstandigheid genieten en in welke, naast de Overheid als zoodanig, de belangrijkste en meest representatieve organisaties uit de kringen der belanghebbenden in het betrokken gewest zitting hebben. Deze Sociale Raden moeten overkoepeling vinden in een op overeenkomstige wijze samengestelden Centralen Socialen Raad voor het geheele land, die de algemeene richtlijnen voor de uitvoering vaststelt — daarbij voortdurend voorgelicht door de gewestelijke organen — en die controle uitoefent op het finantieel beleid van de gewestelijke Raden. De financiën van de sociale verzekering zouden als één groot fonds moeten worden beheerd door een zuiver administratief-technisch lichaam, dat zou kunnen zijn een gewijzigde Rijksverzekeringsbank, onder controle van den Centralen Socialen Raad. In dezen gedachtengang zou de bevoegdheid, beslissingen te nemen omtrent aanspraken op uitkeeringen uithoofde van ziekte- (c.q. kleine ongevallen), werkloosheid- en eventueel ook kindertoelageverzekering, moeten berusten bij de gewestelijke organen, onder toezicht van het centrale lichaam. Een uitspraak over de vraag, of de beslissings-bevoegdheid ten aanzien van de invaliditeits- en ouderdomsverzekering en van de ongevallenverzekering, voor zoover deze niet met de ziekteverzekering is komen samen te vallen, aan het Centraal orgaan zal moeten blijven voor-

behouden, zou de Commissie willen opschorten in afwachting van een nadere uitwerking der door haar aangegeven richtlijnen.

De Commissie verheelt zich niet, dat een dergelijke radicale reorganisatie veel tegenkanting zal ontmoeten, speciaal van de zijde der *particuliere risicodragers*, aan wie in de thans geldende sociale verzekeringsregelingen een belangrijke plaats is ingeruimd. Zij acht echter het huidige tijdsbestek, dat ook voor ons land naar alle waarschijnlijkheid diepgaande wijzigingen in de economische en sociale structuur zal medebrengen, niet ongunstig gekozen voor ingrijpende maatregelen ook op het gebied van het particuliere verzekeringswezen — tenminste voor zoover dit tot dusverre bij de uitvoering der sociale verzekering betrokken is. Hetgeen intusschen niet wegneemt, dat voor dezen bedrijfstak ook in de toekomst een vruchtbaar arbeidsterrein blijft weggelegd in de [illegible] *verzekering* ter aanvulling van de wettelijke voorzieningen. Nauwe samenwerking met de uitvoeringsorganen der verplichte sociale verzekering zou hierbij de vrijwillige verzekering ongetwijfeld ten goede kunnen komen.

10. Financiering

In hoeverre een verstrekkende herziening, uitbreiding en reorganisatie der bestaande regelingen, in den geest van de in dit rapport gedane voorstellen, uit finantieel-economisch oogpunt voor verwezenlijking vatbaar kan worden geacht, hangt tenslotte naar het oordeel der Commissie voor een groot deel af van de mate, waarin nieuwere denkbeelden omtrent de meest doelmatige methoden van finantieel beleid ook in ons land veld gewonnen hebben.

Hierbij is in de eerste plaats gedacht aan een finantieele politiek, die op het voorkomen en bestrijden van werkloosheid is ingesteld. In tijden van opgaande conjunctuur zouden de belastingen moeten worden opgevoerd en de uitgaven beperkt om de economische expansie een rem aan te leggen, terwijl in tijden van dalende conjunctuur daarentegen de belastingen behooren te worden verlaagd en de uitgaven vermeerderd om het economisch leven te stimuleeren. De begrooting zou moeten worden gesplitst in een *gewone begrooting*, die de normale, jaarlijks terugkeerende uitgaven bevat en telkenjare behoort te sluiten; en een *buiten*[illegible]*g*, die gebruikt wordt voor het reguleeren der conjunctuur en in gunstige

Sociale

jaren een overschot, in een ongunstige periode een tekort kan hebben. De stand der conjunctuur zal niet alleen het *peil* der belastingen, doch ook de *soort* moeten beinvloeden. Op deze wijze wordt een juiste finantieele grondslag gelegd voor een politiek van openbare werken.

De fiscale opvatting, die in belastingen een noodzakelijk kwaad ziet en deze onder alle omstandigheden zoo laag mogelijk wil zien gehouden, is uit den tijd en dient plaats te maken voor een meer economische beschouwingswijze. In de toekomst moet de belastingpolitiek gericht zijn op het verkrijgen van een meer rechtvaardige sociale orde, o.a. door middel van een herverdeeling van het maatschappelijk inkomen.

Verschillende berekeningen in het buitenland toonen aan, dat met de invoering van een bevredigend stelsel van sociale zekerheid, met inbegrip van de gezondheidsdiensten, veelal een percentage van het maatschappelijk inkomen van 10 tot 12½ gemoeid zal zijn. Zou een dergelijke schatting ook voor ons land blijken op te gaan, dan voorziet de Commissie, dat verwezenlijking harer voorstellen en de zware last, die hierdoor op de schatkist en op het bedrijfsleven wordt gelegd, op bezwaren zal stuiten, nu het productie-apparaat in ons land voor een groot deel ontredderd is en niet van vandaag op morgen weer op gang kan worden gebracht. Doch juist omdat het zulk een enorm zware opgave is, het productie-proces weer in beweging te zetten, zal van den aanvang af duidelijk moeten uitkomen, dat naar een nieuwe maatschappelijke orde wordt gestreefd, opdat allen, die van goeden wil zijn, zich met hart en ziel aan deze taak zullen kunnen wijden. Een maatschappelijke orde, die wezenlijk democratisch is, omdat de democratie daarin niet meer beperkt blijft tot de sfeer der politiek, doch ook, verbreed en verdiept, in de economische en sociale sfeer tot uiting komt.

***

De Commissie is hiermede aan het einde harer beschouwingen gekomen. Kan van vroegere pogingen tot algeheele herziening onzer sociale verzekering soms worden gezegd, dat de deskundigen, die zich hierop hadden toegelegd, door de boomen het bosch niet konden onderscheiden, zoo zal deze Commissie het verwijt kunnen treffen, dat zij, zoo al het bosch, dan toch zeker niet de boomen heeft gezien. Zij troost zich echter met het bewustzijn, dat haar dit met het oog op den

afstand, welke haar gedurende haar werkzaamheden onvermijdelijk gescheiden hield van het voorwerp van haar streven, moeilijk al te zeer kwalijk genomen kan worden. En zij zou zich voor haar arbeid ruimschoots beloond achten, indien het haar gelukt mocht zijn het vraagstuk van de toekomstige ontwikkeling onzer sociale verzekering in een ruimer perspectief te hebben gesteld, en daarmede den loop dezer ontwikkeling enigermate te hebben bespoedigd.

INHOUDSOPGAVE

Blz.

V. ALGEMEENE VRAAGPUNTEN

a) Rechtsgrond 3
b) Verzekering of verzorging 11
c) Premiebetaling of belasting 14
d) Voor wie de verzekering geldt 21
e) Contributies 26
f) Uitkeeringen 42
g) Administratieve uitvoering 55
h) Particuliere risicodragers 72
i) Vrijwillige verzekering 78
j) Ondersteuning 81

VI. BIJZONDERE VRAAGPUNTEN

a) De ouderdomsverzekering 84
b) De ongevallenverzekering 89
c) De ziekteverzekering 98
d) De werkloosheidsverzekering 102

VII. MINIMUM-LOON EN KINDERTOELAGEN 107

VIII. FINANCIEN 122

IX. SAMENVATTING VAN DE VOORSTELLEN DER COMMISSIE 137

Trefwoordenregister[1]

A

aanvullende verzekering, 78, 79, 81, 90
administratieve uitvoering, 21, 22, 30, 55–71, 148
afwenteling, 31–33
ambtenaren, 24, 140
arbeidsongeschiktheid, 34, 35, 42, 89, 92, 95–99, 142, 143
armenzorg, 30, 41, 81

B

bedrijfsongeval, 4, 5, 35, 43, 44, 52, 76, 90–92, 94, 97, 98
bedrijfsraden, 62–64, 66, 69, 134
bedrijfsvereenigingen, 57, 58, 60–64, 66, 72, 76
begrafeniskosten, 42, 47, 145
begrooting, 127, 128, 132, 149
behoefteonderzoek, 55
belasting als financieringswijze, 14–21, 23, 28, 29, 31–33, 35, 41
belastingpolitiek, 127–129, 132, 134–136, 148–150
beroepsziekte, 44, 52, 95, 96, 142
bestaansminimum, 49, 50, 52, 107, 147
bezetting, 13, 40, 45, 55, 64, 66, 68, 72, 144
Beveridge, Sir William; Beveridge-rapport
- — algemeen, 10, 12, 16, 23, 26, 73, 75, 77, 79, 80, 138
- — premies en contributies, 28, 32, 34–38
- — uitkeeringen, 42, 44–47, 49, 52–54, 141, 143, 147
- — ouderdomspensioen, 84, 85, 87, 88
- — ongevallen, 89, 91, 93, 95, 96
- — ziekte, 99–101
- — werkloosheid, 102, 103, 106
- — minimumloon en kindertoelagen, 107, 113, 114, 116–121
- — kosten en financiering, 122–129, 131, 134

Bruggen, Staatscommissie van, 8, 15, 16, 49, 54, 65, 70, 75, 76, 78, 102, 143

C

Canada, 17, 27, 36, 93, 113, 115, 119, 120, 131
Cassidy, 36, 93
centralisatie, 58–60, 66–69
Clarke, R. W. B., 36, 112, 131
conjunctuur, 132, 149, 150
contributies, 4, 21, 23, 26–41, 51, 141
controle, 19, 26, 30, 46, 54, 57, 71, 73, 86, 100–102, 105, 109, 148

D

decentralisatie, 58, 59, 66–68
dienstbetrekking, 9, 27, 48, 49, 102, 107, 138, 146
Duitschland, 57, 126, 137

E

eenheidsuitkeering ("flat rate"), 27, 28, 45, 79, 80, 91, 101, 119
eigen risico, 72, 76
eigen schuld, 20, 82, 83, 96
Engeland, 12, 16, 42, 50, 75, 76, 79, 80, 89, 91, 93, 94, 97, 98, 100, 105, 112–114, 122–127, 129, 131

F

Frankrijk, 118
fraude en misbruik, 54, 102, 112

G

gehuwde vrouw, 42, 46
gezin, 4, 7, 9, 12, 21, 45, 47, 55, 83, 86, 111–114, 117, 118, 129, 130, 146, 147
gezondheidsdiensten, 41, 70, 122, 130, 131, 150
gildewezen, 3

H

Hansen, Alvin H., 136

I

"industrial insurance", 80, 92, 98
Internationaal Arbeidsbureau, 10, 55, 74, 91, 93

[1] Het trefwoordenregister is toegevoegd door de bezorger van deze tekst

Internationale Arbeidsconferentie (Aanbeveling), 43, 46, 47, 49, 51, 84, 96, 97, 99, 104, 106
invaliditeit, 4, 5, 7, 8, 15, 18, 22, 28, 35, 42, 43, 48, 49, 52, 59–62, 70, 71, 79, 90, 91, 96, 97, 99–101, 142, 143, 148
Invaliditeitswet, 59, 62, 143

K

kapitaalvorming, 136
kinderbijslag, 1, 8, 9, 15, 22, 35, 40, 64, 68, 69, 71, 111–113, 115–117, 119–121
Kinderbijslagwet, 8, 40, 64, 69, 112, 113, 115–117, 119, 121
kindertoelagen, 42, 44, 45, 48, 107, 111–121, 145, 147, 148
kraamgeld en moederschapsuitkeering, 34, 35, 45, 46, 137, 145
Kuyper, 57, 58, 61

L

landbouw en tuinbouw, 61, 68, 116
levensverzekering, 75, 80, 128, 136
loonklassen, 98, 116

M

maatschappelijk inkomen, 31–33, 124, 125, 127, 128, 130–132, 135, 136, 150
Marsh, 17, 27, 113, 115, 119, 131
massa-werkloosheid, 131–134
medische verzorging, 70, 98
minimumloon, 1, 42, 45, 52, 107–109, 111, 112, 117, 122, 145–147

N

Nieuw-Zeeland, 4, 5, 12, 16, 48, 102, 103, 131

O

ondersteuning (steunregeling), 20, 21, 42, 48, 53, 54, 81–83, 105, 140
ongevallenverzekering, 5, 35, 43, 47, 52, 56, 61, 68, 69, 72, 73, 76, 84, 89–97, 142, 143, 145, 148
Ongevallenwet, 8, 22, 26, 40, 47, 54, 60, 61, 72, 97, 98, 142, 143
oorlog en oorlogsschade, 1, 16, 17, 30, 39, 40, 49, 50, 61, 63, 76, 88, 90, 103, 105, 110, 115, 119, 124–132, 135
openbare werken, 150
ouderdomspensioen, 26, 34, 38, 48, 84–88, 99, 141
ouderdomsverzekering, 9, 12, 15, 23, 31, 43, 52, 60, 70, 71, 79, 84–88, 145, 148

P

particuliere risicodragers, 72–77
pensioenfondsen, 25, 88, 128, 136
premiebetaling, 14–21, 23, 26, 28, 29, 46, 52, 53, 97, 120, 121, 139, 141, 145
premiedifferentiatie, 16
productieapparaat, 122, 124, 138, 150

R

Raden van Arbeid, 59–65, 69, 70, 72
Radenwet, 58–60, 62–64
rechtsgrond, 3–11, 21, 67, 82, 138, 139
rehabilitatie, 2, 34, 35, 42, 46, 92, 95, 99
retirement-pension, 36, 84–87, 141
Rhijn, van, 2, 12
Rijksverzekeringsbank, 58, 60, 61, 64, 65, 69, 71–73, 148

S

schatkist, 19, 29–31, 33–35, 39, 79, 88, 90, 122, 123, 127, 139, 147, 150
scholingsuitkeering, 45, 49, 103, 134
Sociale Raden, 68, 70, 71, 74, 80, 81, 95, 148
sociale verzorging, 11, 13, 21, 88
sociale zekerheid (begrip), 1, 2, 9, 10, 13, 14, 19, 21, 22, 30, 31, 42, 43, 89, 95, 98, 101, 107, 109, 120, 123, 127, 130, 131, 133, 134, 137–141, 146
Sovjet-Unie, 48, 91
Staatscommissie, 8, 15, 16, 70, 75, 102, 143
staatsschuld, 127, 128
Studiecommissie, 75–78

T

Talma, 7, 58, 59, 64–66
territoriale of bedrijfsgewijze indeeling, 66, 67, 70

U

uitkeeringen
— soorten, 42–48
— wie in aanmerking komt, 48, 49
— bedrag, 49–51
— uniform of gevarieerd, 51, 52
— voorafgaande premiebetaling, 52, 53
— wachttijd en duur, 53–55, 101–106
— samenvatting van de voorstellen, 145–148
unificatie van het stelsel, 5, 9, 24, 48, 55, 56, 67, 70, 74

V

Vereenigde Staten, 3, 16, 27, 76, 130, 131, 136
vereenvoudiging, 5, 61, 64, 95
Verschuur, Samenvattende Wet, 64
Verzekeringsraad, 60
verzekeringsplicht, 3, 24, 34, 43, 62, 66, 140
volksverzekering, 7
vrijwaring tegen gebrek, 9, 10, 52, 81, 138, 139, 147
vrijwillige verzekering, 6, 25, 28, 38, 43, 78–81, 129, 149

W

wachttijd, 53, 54, 101, 102, 145
Wagner, Robert F., 16, 17, 27
wederopbouw, 20, 122, 137
weduwen en weezen, 22, 34, 43–45, 52, 144
werkloosheid, 12, 13, 16, 18, 22, 29, 34, 35, 40–43, 48, 49, 52–55, 63, 69–71, 80, 82, 84, 86, 87, 108, 109, 113, 115, 126, 131–134, 137, 138, 145, 148, 149
werkloosheidsverzekering, 13, 22, 29, 35, 40, 41, 43, 48, 52, 55, 63, 69, 70, 80, 84, 102–106, 134, 137

Z

zeelieden en scheepvaart, 26, 61, 126, 140
zelfstandigen (kleine), 8, 13, 15, 16, 30, 34, 35, 45, 54, 70, 75–78, 86, 101–103, 107, 113, 117, 121, 146
Ziekenfondsenbesluit, 40, 47, 72, 78
ziekengeld, 52, 78, 96
ziekteverzekering, 35, 43, 48, 49, 54, 58, 59, 61–64, 68–72, 75, 80, 84, 95, 99–102, 142, 143, 148
Ziektewet, 8, 40, 45, 47, 58, 60–63, 66, 102