

Conclusies uit het rapport van A.F. van Leijden over de sociale wetgeving zoals die in 1923 door C.W. de Vries<sup>1</sup> werden gepubliceerd.<sup>2</sup>

In de troonrede van 1891 kondigde het liberale kabinet Van Tienhoven-Tak van Poortvliet sociale wetgeving aan. Ter voorbereiding kreeg in februari 1892 A.F. van Leijden<sup>3</sup> de opdracht de stand van zaken rond de in het buitenland gerealiseerde sociale wetten te onderzoeken. Hij rapporteerde onder andere over de Kamers van Arbeid in Engeland en de verplichte ongevallenzekeringswet in Duitsland. Van Leijden sloot zijn onderzoek af met een aantal conclusies over de wenselijkheid en haalbaarheid van verplichte sociale verzekeringen in Nederland.

Een verplichte verzekering tegen ziekte vond Van Leijden niet gewenst. In Nederland waren er verschillende maatschappelijke initiatieven die hierin voorzagen.<sup>4</sup> Arbeiders konden bij kortdurende ziekteperioden zelf maatregelen treffen door te sparen of zich bij een (onderling) ziekenfonds aan te sluiten of ze waren via de werkgever verzekerd van doorbetaling van loon of van lidmaatschap van een ondernemingsfonds. Verzekering dwang zou wettelijke controle van de bestaande fondsen met zich meebrengen. De regering kon immers geen verplichte verzekering opleggen 'zonder tevens de soliditeit der verzekering althans tot op zekere hoogte te waarborgen'. De kans dat de bestaande fondsen deze wettelijke controle zouden kunnen doorstaan, achtte hij niet groot. De ervaring in Duitsland leerde dat wettelijke verplichting zodanige eisen en controle met zich meebracht dat het voortbestaan van de fondsen in gevaar kwam.<sup>5</sup> De maatschappelijke voordelen van 'vrije fondsen'<sup>6</sup> achtte hij groter dan de voordelen van een wettelijk verplichte verzekering. Liever niet optimaal functionerende organisaties dan geen organisaties.

Er zou wel begonnen moeten worden met een bepaalde mate van wettelijk geregelde controle maar daarbij zouden in het begin de fondsen zoveel mogelijk speelruimte moeten krijgen. Het uiteindelijke doel moest een uniforme regeling

---

<sup>1</sup> 'In het politieke leven stond hij bekend als een overtuigd en vurig liberaal.'

URL:<http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/BWN/lemmata/bwn1/vriescw> [05-09-2003]

De Vries deed zijn best de liberale inspanningen op het gebied van de sociale wetgeving onder de aandacht te brengen.

<sup>2</sup> Samenvatting van C.W. de Vries, 'De voorbereiding der sociale wetgeving onder het ministerie Van Tienhoven-Tak van Poortvliet', *Sociale Voorzorg*, (1923), pp. 198-220

<sup>3</sup> Mr. A.F. van Leijden was secretaris van de in 1888 opgerichte Nederlandsche Werkgeversbond. In een brochure van die bond had Van Leijden geschreven over de vrijwillige ouderdomsverzekering. C.W. de Vries, 'Voorbereiding tot de sociale wetgeving', *Sociale Voorzorg*, (1923), p. 283

<sup>4</sup> Zie K.P. Companje (red.), *Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg*, (Amsterdam 2008)

<sup>5</sup> Dit argument bleef in de discussies over de Ziektewet aan de oppervlakte komen. Zie onder andere D. Rigter, 'Werkgevers, werknemers en de Ziektewet. De totstandkoming van de samenwerking tussen Posthuma en Kupers in 1920', <http://www.ecade.org/Bestanden%20voor%20P-Ksite/Proeve%20Posthuma-Kupers.pdf>, p. 23

<sup>6</sup> In 1873 waren bij de regering 372 kassen bekend met 558.814 aangeslotenen en een inkomen aan contributies van 1.844.060,30 gulden en een halve cent. C.W.A. van Uden, 'Het ziekenfonds. Van niets tot iets in bestuur en wetgeving', *Ziekenfondsvragen*, (1957/58), p. 93, noot 5

zijn die wellicht tot effect zou hebben dat alle fondsen zouden samenklonteren tot een groot Staatsverzekeringsfonds. De ontwikkelingen in Duitsland wezen in die richting. Van Leijden gaf echter de Engelse 'Friendly Societies' gelijk dat zij zich tegen een dergelijke ontwikkeling verzetten. Hij was geen voorstander van een staatsziekenfonds omdat dat daardoor het aandeel van de belanghebbenden in de administratie verloren zou gaan. De betrokkenheid van de arbeiders bij de uitvoering van hun verzekeringen had volgens velen een opvoedend effect, verkleinde de kans op overmatig gebruik van de voorzieningen, ging fraude tegen en was goedkoper omdat het bestuurswerk meestal onbezoldigd werd gedaan.

Van Leijden was wel voorstander van een wettelijke regeling van de verzekering tegen invaliditeit. Gebleken was dat een dergelijke verzekering op vrijwillige basis niet van de grond kwam.<sup>7</sup>

Zijn ontwerp van een verplichte invaliditeitsverzekering sloot aan bij wat in Duitsland en Oostenrijk tot stand was gebracht, maar hij week er op een aantal punten vanaf. Hij stelde voor om geen onderscheid te maken tussen ziekte en ongeval als oorzaak van invaliditeit. Voor de arbeider was het om het even of zijn invaliditeit veroorzaakt werd door een bedrijfsongeval of een beroepsziekte. In beide gevallen was het bedrijf daaraan schuld en dus was het niet meer dan redelijk dat de onderneming de schadeloosstelling op zich nam. Van Leijden stelde tevens voor om af te zien van het begrip 'bedrijfsongeval'. Het begrip was moeilijk te definiëren 'en de grens tusschen een ongeluk, in en buiten het bedrijf overkomen, is dikwijls zeer willekeurig'. Ongelukken die tot schadevergoeding aanleiding gaven, kwamen bovendien buiten het bedrijf maar weinig voor. Het niet toepassen van het beginsel van het 'risque professionnel' zou de verzekering populair maken bij de arbeiders. Uiteindelijk zouden alle bedrijven verzekeringsplichtig moeten worden en zouden alle arbeiders en beambten die niet meer verdienden dan 2.000 gulden op de regeling aanspraak moeten kunnen maken. Begonnen zou moeten worden met de industrie en het transportwezen. De landbouw en het handwerk zouden voorlopig kunnen worden vrijgesteld. Deze bedrijfstakken waren minder gevaarlijk en vooral bij de landbouw zou de invoering van een verplichte verzekering tot verzet leiden.

Van Leijden raadde aan om een lange wachttijd in te voeren waardoor kortdurende arbeidsongeschiktheid niet onder de verplichte verzekering zou vallen. In die gevallen konden de al eerder genoemde bestaande kassen inspringen. Wel zou de verzekeringsinstelling tijdens de wachttijd de

---

<sup>7</sup> Zie C.W. de Vries, 'Voorbereiding tot de sociale wetgeving', *Sociale Voorzorg*, (1923), pp. 277-287

verantwoordelijkheid voor de behandeling op zich kunnen nemen. Hiertoe zou de verzekeraar gratis geneeskundige hulp en medicijnen verstrekken 'benevens zoo zij dit nodig acht opname in een gasthuis'. Arbeidsongeschiktheid als gevolg van ouderdom zou niet onder de verzekering moeten vallen en dus zou er een leeftijdsgrens van zestig jaar moeten worden ingesteld. De naleving van een verplichte ouderdomsverzekering zou volgens Van Leijden niet gewaarborgd kunnen worden. Het gedurende nagenoeg het hele leven betalen van premie was voor de ouderdomsverzekering gewenst en daarvoor was een 'omslachtige' administratie en controle nodig die bij de organisatie van de invaliditeitsverzekering niet voorzien was. Bij de invaliditeitsverzekering was een individuele afhandeling die zoveel mogelijk in handen van betrokkenen was van belang. Daarnaast zou een ouderdomsverzekering meteen voor iedereen moeten worden ingevoerd en zou de staat een belangrijk deel van de middelen moeten opbrengen. Volgens Van Leijden kon daarom voor de ouderdomsverzekering het Duitse stelsel worden overgenomen.

De organisatie van de verplichte invaliditeitsverzekering zou elementen van zowel het Duitse als het Oostenrijkse stelsel kunnen overnemen. Daarnaast ging Van Leijden ervan uit dat vóór de invoering ervan besloten zou zijn Kamers van Arbeid op te richten. De bedrijfstakgewijze organisatie zoals die bij de Duitse verplichte Ongevallenverzekering was ingevoerd zou in Nederland niet mogelijk zijn en daarom koos Van Leijden voor een geografische indeling. Vereniging in onderling verband of verzekering bij particuliere organisaties (zoals de later bij de Nederlandse Ongevallenwet toegestane risico-overdracht<sup>8</sup>) zou niet mogen want dit ondermijnde de financiële soliditeit van de verzekering. Vanwege hun omvang zou alleen voor de overheid, de spoorwegen, de zeevaart en de bouw (en in het geval van de bouw vanwege de bijzondere verhouding tussen werkgever en werknemer) op deze voorwaarde een uitzondering moeten worden gemaakt.

De territoriale indeling die Van Leijden voor ogen had ging uit van provinciale Invaliditeits-Verzekeringsinstellingen (V.I.) met afdelingen waarvan de indeling zou samenvallen met die van de op te richten Kamers van Arbeid. Elke V.I. zou bestuurd worden door een centraal bestuur dat zou worden samengesteld uit een gekozen werkgeversvertegenwoordiger uit iedere afdeling. Dit centraal bestuur had onder meer tot taak om de berekening te maken van de per bedrijf verschuldigde bedragen ter dekking van de kosten. De V.I. zou plaatselijk (in de

---

<sup>8</sup> D. Rigter, 'Het effect van de invoering van de Ongevallenwet 1901 op de gezondheidszorg', in: K.P. Companje (red.), *Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg*, (Amsterdam 2008)

steden op wijkniveau) worden vertegenwoordigd door een vertrouwensman, die door de werkgevers in iedere afdeling zou worden gekozen. Hij zou, eventueel na het consulteren van een vertrouwensarts, onder andere adviseren of de verzekeringsinstelling de behandeling al dan niet op zich zou nemen.

Per afdeling zou een Verzekeringsraad de aanvragen voor invaliditeitsrenten moeten beoordelen. Deze Raad moest bestaan uit negen leden. Drie daarvan zouden worden gekozen door de werkgeversleden van de sectiebesturen van de Kamers van Arbeid uit de regio, drie door de arbeidersleden van de sectiebesturen van de Kamers van Arbeid die verzekerd waren bij de onder de afdeling vallende verzekerde bedrijven en drie zouden moeten worden benoemd door Gedeputeerde Staten van de Provincie waarin de afdeling zich bevond. Van deze laatste drie zou er een jurist, een arts en een technicus moeten zijn. De Verzekeringsraad zou niet de functie van een afdelingsbestuur hebben.

Voor de behandeling van geschillen zouden drie Colleges moeten worden opgericht. Een college van fabrieksinspecteurs, een aantal scheidsgerichten en een verzekeringshof.

'Zoowel administratief als financieel vormt elke Verz. I. een zelfstandig lichaam.' Het voorkomen van ongelukken en het beperken van de administratiekosten kon het best gebeuren bij een Verzekeringsinstelling met niet teveel leden. Het nadeel van deze kleine eenheden was dat ze vatbaarder waren voor risico's. De financiële draagkracht zou kunnen worden vergroot door de lasten te verdelen over alle verzekeringsplichtige bedrijven in het land. Als voor een dergelijke constructie gekozen zou worden dan zouden de afzonderlijke Verzekeringsinstellingen wel hun eigen administratiekosten moeten blijven dragen. Deze kosten zouden laag kunnen blijven omdat men ervan uitging dat de meeste betrokkenen zich vrijwillig zouden inzetten. De werkgevers zouden de middelen ter dekking van de kosten van de uit te betalen renten moeten opbrengen en het zou hen verboden moeten worden deze kosten op de arbeiders te verhalen. Daar stond tegenover dat aan de werkgevers geen verplichting tot verzekering voor kortdurende ziekte zou worden opgelegd en een ouderdomsvoorziening voor een groot deel ten laste van de staat zou moeten komen.

Noch het Duitse noch het Oostenrijkse uitvoeringsstelsel was geschikt voor Nederland maar Van Leijden nam uit beide stelsels verschillende elementen over. Hij streefde ernaar 'den arbeid te verdeelen en vereeniging van ongelijksoortige functiën in eene hand te vermijden'. Aan de werkgevers werd de hele administratie en de controle op de gevallen van invaliditeit opgedragen. De

beoordeling van de schadeloosstelling moest in handen komen van een raad die uit belanghebbenden en deskundigen zou bestaan. De geschillen zouden door deskundigen moeten worden behandeld en het toezicht op de Verzekeringsinstellingen zou in handen komen van de regering.

Met de ouderdomsverzekering van losse arbeiders waren in Duitsland zulke grote problemen dat men daar overwoog hen van de verzekering uit te sluiten. Als gebruik gemaakt werd van bemiddeling door de ziekenkassen waren de problemen het geringst 'niet alleen wegens de controle, doch tevens omdat daardoor aan werkgevers en arbeiders een omslachtige arbeid wordt bespaard'.<sup>9</sup> In Nederland zou de uitvoering van de pensioenverzekering aan de gemeenten kunnen worden overgelaten die daarvoor dan wel hun bureaucratie zouden moeten uitbreiden. 'Of echter eene dergelijke, voortdurende aanraking met het stadhuis of gemeentehuis, waarmede noodzakelijk eene van daar uitgaande controle gepaard zou moeten gaan, in Nederland ingang zou vinden, meen ik te moeten betwijfelen.'<sup>10</sup> Controle bij de pensioenverzekering zou nog omvattender moeten zijn dan de belastinginspectie en zou daarom 'in de hoogste mate impopulair' zijn.<sup>11</sup> Voorlopig zou de overheid zich moeten beperken tot het stimuleren van de vrijwillige pensioenvoorziening. Hiertoe zou een Rijksverzekeringsbank moeten worden opgericht 'opdat overal de gelegenheid tot het sluiten van verzekeringen zich aanbiede en wel in een vorm die de grootste waarborgen van soliditeit in zich bevat'.<sup>12</sup>

Naast de rapporten van Van Leijden kon de regering in de jaren negentig beschikken over de in 1892 opgerichte nieuwe departementsafdeling Arbeids- en fabriekswezen aan het departement van Waterstaat, Handel en Nijverheid en beschikte ze over de resultaten van de onderzoeken van de staatscommissie Rochussen. Dankzij de afdeling Arbeids- en fabriekswezen onder leiding van J.W.S.A. Versteeg werd de continuïteit van het wetgevingswerk gegarandeerd. Over de resultaten van het werk van de staatscommissie Rochussen had De Vries een vernietigend oordeel.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> C.W. de Vries, 'De voorbereiding der sociale wetgeving', *Sociale Voorzorg*, (1923), p. 217

<sup>10</sup> C.W. de Vries, 'De voorbereiding der sociale wetgeving', *Sociale Voorzorg*, (1923), p. 217

<sup>11</sup> C.W. de Vries, 'De voorbereiding der sociale wetgeving', *Sociale Voorzorg*, (1923), p. 217

<sup>12</sup> Van Leijden gaf de Franse en Belgische Caisse de Retraite als voorbeeld. C.W. de Vries, 'De voorbereiding der sociale wetgeving', *Sociale Voorzorg*, (1923), p. 217. Zie ook C.W. de Vries, 'Voorbereiding tot de sociale wetgeving in Nederland (Ontwerp van wet tot instelling eener Rijksverzekeringsbank van Nov. 1893)', *Sociale Voorzorg*, (1923), pp. 277-287

<sup>13</sup> C.W. de Vries, 'De voorbereiding der sociale wetgeving', *Sociale Voorzorg*, (1923), pp. 198-202