

## DE LANGE HOUDBAARHEID VAN DE ONGEVALLENWET IN NEDERLAND 1901-1967

### The long life of the Dutch Occupational Injuries Act 1901-1967

*Administration of the industrial occupational injuries compensation scheme in the Netherlands (based on the Occupational Injuries Act of 1901, abolished in 1967) was an exclusive state affair. Employers could choose however to bear the insurance risk themselves or transfer it to private organisations. This 'opt out' opportunity allowed for competition on premium costs and became immediately a great success. In 1903 a group of influential employers founded a cooperative Bank as a private risk bearer for the Occupational injuries Act. It quickly became the main competitor and critic of the state administrator. During the existence of the scheme, the powerful Employers' Bank continuously and successfully pressed for cheaper administration and meager compensations. The Bank's main political goal, self administration of the scheme together with the trade unions, was however never attained. The unions remained suspicious about employers' true intentions. The scheme was popular among employees due to the relatively fair compensations it granted. The popularity equated the employers' satisfaction with the indirect control they seem to have over public administration. This balance granted the Occupational Injuries Act, in its original draft as a scheme based on private liability principles and including strong cost-reduction incentives, a long and essentially unaltered life.*

In 2005 vroeg het blad van FNV Bondgenoten het 101-jarige vakbondslid Lambert Curfs uit Klimmen (Limburg) of deze in zijn werkzame leven iets had gehad aan zijn lidmaatschap.<sup>1</sup> Curfs noemde als voorbeeld de belangenbehartiging bij een vooroorlogs dispuut met zijn werkgever over een uitkering van de Ongevallenwet (ow). Toen hij een tijdje niet kon werken als gevolg van een ongeluk op weg naar zijn werk, zorgde de bond ervoor dat dit als een bedrijfsongeval werd aangemerkt. Curfs werkte als rangeerder bij de Staatsmijnen. Zijn bedrijf was eigenrisicodragers voor de ow en had daardoor direct financieel belang bij beperking van het beroep door eigen werknemers op die wet. Bij verzuim door een bedrijfsongeval mocht het bedrijf niet zoals bij de Ziekte-

1. *Bondgenoten magazine* (oktober 2005) 30-31.

wet wachtdagen in rekening brengen waarin de werknemer zelf opdraaide voor de kosten. Het bedrijf had Curfs verzuim niet als bedrijfsongeval aangemerkt. Met hulp van de bond ging hij met succes in beroep tegen deze beslissing.

Premiedifferentiatie, *opting-out*, wachtdagen en concurrentie tussen publieke en private uitvoerders in de sociale verzekeringen klinken ons anno 2006 modern in de oren. Tijdens de afgelopen decennia zijn deze elementen vaak naar voren gebracht als heilzame middelen tegen het alsmaar uitdijende beroep op Ziektewet en Wet op de Arbeidsongeschiktheid (WAO). Deze wettelijke verzekeringen ontbeerden dergelijke prikkels en prioriteit voor kosten- en volumebeheersing was er niet. Ongecontroleerde uitvoering door sociale partners deed de rest. In het nieuwe arbeidsgeschiktheidstelsel (maximaal twee jaar loondoorbetaling bij verzuim eventueel gevolgd door een uitkering op grond van de Wet Inkomen naar Arbeidsgeschiktheid, de WIA) zijn dergelijke kostenbeheersingelementen nadrukkelijk wel ingebouwd. Bovenstaand voorval laat zien dat moderne financiële prikkels al in de eerste helft van de twintigste eeuw deel uitmaakten van het beleidsrepertoire van de overheid om de kosten van sociale arbeidsongeschiktheidsverzekeringen te beteugelen. In de ow mochten de werkgevers kiezen bij wie ze de verzekering afsloten, bij de publieke uitvoerder of bij private verzekeringsinstellingen. Ze konden het risico ook zelf dragen (zoals de Staatsmijnen uit het voorbeeld). Als de verzekering werd afgesloten bij een private organisatie of het risico zelf werd gedragen noemde men dat 'risico-overdracht'. Risicodragers concurreerden met elkaar en werkgevers zochten de gunstigste premie. De risico-overdracht werd door de zuinige gedragseffecten die ze bij werkgevers en uitvoerder veroorzaakte een veelbesproken en controversieel element in de ow.<sup>2</sup> Na de oorlog raakten financiële prikkels en concurrentie in het sociale zekerheidstelsel uit de gratie. Ze zouden tot asociale uitvoering leiden. Bovendien verhielden zij zich slecht met het beoogde solidariteitskarakter. Ondanks kritiek bleef de oorspronkelijke opzet van de ow met concurrerende risicodragers gehandhaafd tot aan haar opheffing in 1967.

Over de historie van sociale verzekeringen in ons land is veel gepubliceerd. Veel studies besteden aandacht aan de typische karaktertrekken van het Nederlandse stelsel. Een opvallend nationaal kenmerk is de trage opkomst van een bonte mengeling van uiteenlopende regelingen met even zovele uitvoeringsmodaliteiten die zich uitkristalliseerden in twee hoofdvormen: ofwel publieke uitvoering van een verzekering, ofwel sociale partners als uitvoerders (het 'zelf doen' zoals dat indertijd heette).<sup>3</sup> Meestal is de ow echter niet afzonderlijk

---

2. Voor beschrijving van het bovenstaande zie: R.W. van Wieringen, 'De coöperatieve vereniging "Centraal Beheer" G.A.', in: *Gedenkboek uitgegeven ter gelegenheid van het vijftwintig jarig bestaan op 14 januari 1934* (Amsterdam 1934) 15-17.

bestudeerd, zodat de mogelijk aparte plaats die deze wet in dit zwart-wit schema inneemt, onderbelicht blijft. Alleen Hoogenboom besteedt in zijn recente studie naar de oorsprong van het sociaalzekerheidsstelsel in Nederland gedetailleerd aandacht aan de ow.<sup>4</sup> Volgens hem hebben werkgevers de risico-overdracht als hefboom gebruikt voor het verwerven van een grote mate van uitvoeringsautonomie in de beginjaren van de wet. Dit ‘gesanctioneerd particulier initiatief’ in de uitvoering van de ow is – aldus Hoogenboom – symptomatisch voor de greep van een elitegroep ondernemers en politici op de vormgeving van alle sociale verzekeringswetten in het interbellum. Hun macht zou de karakteristieke aard en tempo van ontwikkeling van de sociale zekerheid in ons land (‘een late sissers en een harde knal’) in sterke mate hebben bepaald. De vraag is of dit beeld van de ow klopt. Hoogenbooms redenering volgend zou immers na het verminderen van de greep van deze elite op de ontwikkeling van sociale zekerheid ook hun machtsinstrumenten – zoals de risico-overdracht – aan invloed hebben moeten inboeten. Dat laatste blijkt niet geval. Opvallend aan de ow is juist de stabiliteit van haar oorspronkelijke opzet onder sterk gewijzigde maatschappelijke omstandigheden en opvattingen. Waar bestond het geheim van deze veerkracht en lange levensduur uit? Die vraag zal ik aan de hand van een beschrijving van de lotgevallen van de risico-overdracht proberen te beantwoorden. Ik concentreer me daarbij op de belangen en effectiviteit van acties van de belangrijkste antagonisten, de werkgevers en werknemers (‘werklieden’ in het jargon van de wet). In het bijzonder wil ik de wisselwerking tussen hun vaak tegengestelde opinies en belangen uitdiepen. De populariteit van het instrument van de risico-overdracht zal blijken zowel uitkomst als motor van deze historische dynamische interacties te zijn.

---

3. Zie recent: F. Noordam, ‘Sociale verzekeringen 1890-1950’, in: J. van Gerwen en M.H.D. van Leeuwen (eds.), *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico’s, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen* (Amsterdam en Den Haag 1998) 598; J.M. Roebroek en M. Hertogh, ‘De beschavende invloed des tijds’, *Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland* (Den Haag 1998) 153-167; M. Hertogh, ‘Geene wet maar de heer!’ *De confessionele ordening van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel (1870-1975)* (Den Haag 1998) 372-373; R. van der Veen, ‘De ontwikkeling en recente herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat’, in: W. Trommel en R. van der Veen (eds.), *De herverdeelde samenleving, ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (Amsterdam 1999); J. van Gerwen, ‘De ontluikende verzorgingsstaat; overheid, vakbonden, ziekenfondsen en verzekeringsmaatschappijen 1890-1945’, in: J. van Gerwen en M.H.D. van Leeuwen (eds.), *Zoeken naar zekerheid. Risico’s, preventie, verzekeringen en andere zekerheidsregelingen in Nederland 500-2000* (Den Haag en Amsterdam 2000); T. Kappelhof, “Omdat het historisch gegroeid is”. De Londense Commissie-Van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland (1937-1952), *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* (verder: *TSEG*) 2 (2004) 71-91.

4. M. Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid, een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland* (Meppel 2004) 113-132.

## Hoe de risico-overdracht in de Ongevallenwet kwam<sup>5</sup>

In 1898 diende minister C. Lely van Waterstaat, Handel en Nijverheid bij de Tweede Kamer een voorstel in voor een Ongevallenwet. Het wetsontwerp verplichtte ondernemers hun werknemers te verzekeren tegen schade door een bedrijfsongeval. Zowel loonderving door arbeidsongeschiktheid als geneeskundige kosten vielen onder de verzekering. Een staatsuitvoeringsorgaan, genaamd Rijksverzekeringsbank (RVB), zou worden opgericht voor de premieheffing, claimbeoordeling en uitkeringsverzorging. Het wetsvoorstel was gebaseerd op het *risque professionnel*-uitgangspunt: de kans op een bedrijfsongeval is een normaal ondernemersrisico, dus de werkgever draait op voor de schade die het ongeval bij de werknemer veroorzaakt. Hij draagt dus de volledige lasten van de verplichte verzekering.

Het wetsvoorstel viel de beoogde financiers rauw op hun dak. Werkgevers waren op geen enkele manier gekend bij de voorbereiding. Hoewel niet principieel tegen verplichte verzekering, waren vooral de grotere werkgevers die over eigen bedrijfsregelingen beschikten bang voor de hogere kosten van staatsuitvoering. Wat ook veel weerstand opriep was het vooruitzicht dat de staat zich indringend ging bemoeien met een terrein dat voorheen aan henzelf was voorbehouden. Zij sloten zich aaneen en brachten een politieke lobby op gang om de uitvoering van de ow bij de staat weg te halen en zelf ter hand te nemen. Hun verzet vond weerklank in het parlement. Vooral confessionele Kamerleden waren vóór verplichte verzekering, maar hadden moeite met het voorgestelde staatsmonopolie op uitvoering. Het meest conservatieve deel van het parlement wenste überhaupt geen verplichte verzekering.

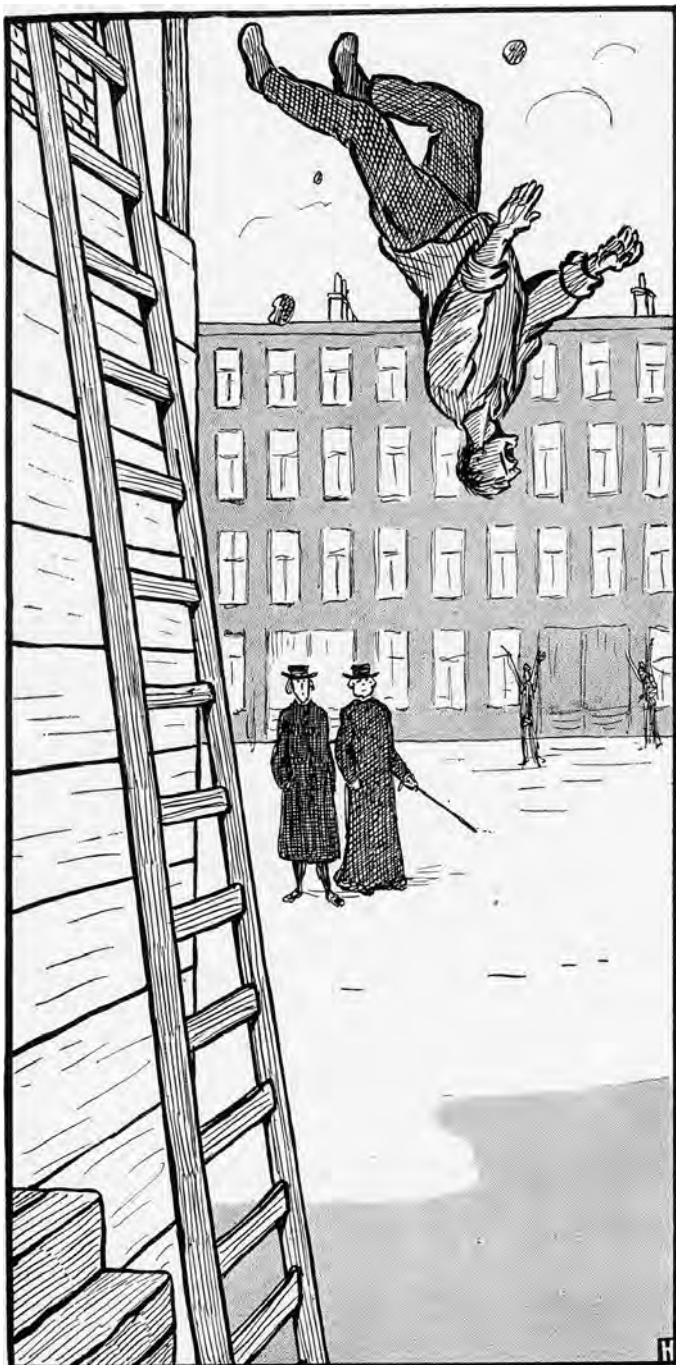
Alleen vooruitstrevende fracties zoals de SDAP en de vrijzinnig liberalen steunden de verzekeringsplicht én het staatsmonopolie op uitvoering. De meerderheid in de Tweede Kamer was dus voor een verplichte verzekering, maar tegen de voorgestelde uitvoeringsvorm. Omdat ze sterk verdeeld bleek over het alternatief, kon het wetsvoorstel toch ongeschonden overeind blijven. In de Eerste Kamer werd het echter afgestemd. Lely diende snel een tweede wetsvoorstel in dat deels tegemoet kwam aan de grieven van de werkgevers. Dit ontwerp haalde wel de eindstreep. Begin 1901 kon de ow in het *Staatsblad* worden gepubliceerd.<sup>6</sup>

In de definitieve wet waren twee belangrijke zaken anders geregeld dan in Lely's eerste wetsvoorstel. De eerste was de eerder besproken mogelijkheid tot risico-overdracht. De eigenlijke uitvoering (claimbeoordeling, uitkerings- en

---

5. De totstandkoming van de ow is uitvoerig gedocumenteerd. Zie recent o.a. Hoogenboom, *Standenstrijd*, 113-132; B. Barentsen, *Arbeidsongeschiktheid. Aansprakelijkheid, bescherming en compensatie* (Leiden 2003) 77-80.

6. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden* 1 (1901).



“Kijk, daar gaat weer zoo'n oplichter van den staat.”

Afb. 1 Bron: De Notenkraker, 2 februari 1908.

voorzieningenverstrekking) bleef een taak van de r.v.b. De ondernemers die het verzet tegen de ow hadden geleid waren teleurgesteld over deze, in hun ogen, halfwassen oplossing. Het staatsmonopolie op uitvoering deed investeringen in de eigen verzekeringsarrangementen in een klap teniet. Bovendien ontnam de wet werkgevers de verzorging en de controle van eigen werknemers. Ze bleven overtuigd dat ze de verzekering zelf veel efficiënter en goedkoper konden uitvoeren dan een rigide staatsorgaan met ambtenaren 'die de praktijk niet kenden'. Anderzijds bood de risico-overdracht ook kansen. Werkgevers die daarvoor kozen, kregen meer vrijheid in de financiering van de verzekering dan het wettelijke premiestelsel van de r.v.b. toeliet. Afhankelijk van waar ze hun verzekering onderbrachten konden ze meer of minder direct de eigen kosten beheersen door aantal en duur van ongevaluitkeringen in het eigen bedrijf te beperken. Ook de werknemersorganisaties en hun sympathisanten waren teleurgesteld over de uitkomst. Het directe financiële voordeel dat de risico-overdracht bij gunstige ongevalcijfers bood, zou werkgevers verleiden tot ongevalverzwijging en druk op werknemers om het werk snel te hervatten.

Het tweede verschil tussen het eerste wetsvoorstel en de definitieve ow trok minder aandacht, maar zou minstens zo belangrijk blijken. Werkgevers en private risicodragers kregen recht van beroep op beslissingen van de r.v.b. over de toegekende schadevergoedingen.<sup>7</sup> De gevolgen van de toekenning van het beroepsrecht aan de risicodragers bleken verstrekkend. Ik kom daarop terug.

### Financieringstelsels van de risicodragers

De *risque professionnel*-grondslag van de ow wortelde in het negentiende-eeuwse aansprakelijkheidsrecht. De verplichte verzekering was opgezet naar het voorbeeld van de commerciële schadeverzekeraars. Een fonds waarin de kosten van elke nieuwe uitkeringsclaim werden gestort, financierde de uitkeringen (kapitaaldekking). Uitgangspunt voor de lastenverdeling over de financiers van de verplichte verzekering – de werkgevers – was het ongevalrisico in het eigen bedrijf. Eigen verantwoordelijkheid stond dus voorop in deze eerste sociale verzekeringswet. Van collectieve solidariteit was geen sprake.<sup>8</sup> We zagen al dat een werkgever zelf mocht kiezen hoe hij de verzekeringskosten opricht. Wie niet aan risico-overdracht deed, kreeg te maken met het premiestelsel van de r.v.b. De publieke uitvoerder hanteerde een gedifferentieerd premiestelsel. De verzekeringskosten voor een bedrijf varieerde naar gelang het te verwachten ongevalrisico in de sector waartoe het behoorde. Men verwachtte

---

7. Barentsen, *Arbeidsongeschiktheid*, 89.

8. *Ibidem*, 95; 240-242.



van deze premiedifferentiatie veel heil op de ongeval- en uitkeringslasten-reductie.<sup>9</sup> Het stelsel kon echter maar beperkt rekening houden met de soms aanzienlijke risicoverschillen binnen dezelfde bedrijfstak. Bovendien was het niet flexibel omdat de indeling in premieklassen voor vijf jaar wettelijk werd vastgelegd.<sup>10</sup>

De risico-overdracht floreerde door de geringe premieflexibiliteit van de publieke uitvoerder. Allereerst kon een werkgever zijn eigen verzekeringskosten dragen. Van deze mogelijkheid maakten vanaf het begin vooral de grote werkgevers in de private en publieke sector gebruik. Onder de laatsten bevonden zich bijvoorbeeld de Staatsspoorwegen, veel grote gemeenten en de rijks-overheid zelf.<sup>11</sup> Daarnaast stortte een aantal commerciële ongevallenverzekeraars zich op de ow. Met aantlokkelijke premies en weinig strenge selectie bouwden deze risicodragers snel een aanzienlijk marktaandeel op (in 1903 al bijna 40 procent, zie tabel 1). De verwachte winsten bleven uit, zodat zij al snel een belangrijk deel van hun portefeuilles weer afstootten.

**TABEL 1** *Groei aandeel van Centrale Werkgevers Risico-Bank in risico-overdracht Ongevallenwet, uitgedrukt in verzekerd loon (1903-1932)*

Periode	Gemiddeld jaarlijks verzekerd loon (miljoenen guldens)	Verzekerd bij RVB (%)	Verzekerd bij naamloze vennootschappen (%)	Verzekerd bij Risico-Bank (%)	Eigen risicodragers (%)
1903	226	32	39	17	12
1903-1907	261	27	36	23	13
1908-1912	334	40	10	36	13
1913-1917	448	28	11	45	15
1918-1922	1128	23	11	51	13
1923-1927	1465	24	14	51	11
1928-1932	1664	28	12	49	11

Bron: *Centraal Beheer 1909-1934*, 244.

Niet-commerciële verzekeringsorganen profiteerden van dit dramatische marktverlies. De werkgevers die het verzet tegen de ontwerp-ow in 1900 hadden geleid, riepen in 1902 de Centrale Werkgevers Risico-Bank in het leven als risicodrager voor de ow (hierna te noemen: 'Risico-Bank'). De meeste werk-

9. C.F.G. Metsch en A. Stenger, 'De invloed van de Rijksverzekeringsbank op de bedrijfsbeveiliging', in: *Tien jaren praktijk der Ongevallenwet* (Haarlem 1913) 258.

10. Voor het eerst in 1902. 'Indelingsbesluit Industriële Ongevallenwet', *Staatsblad* 195 (1902).

11. Rijksverzekeringsbank, *Verlag omtrent den staat der Rijksverzekeringsbank en hare werkzaamheden in het jaar 1905* (Den Haag 1906) 95.

gevers sloten zich langs indirecte weg aan. Vergelijkbare ondernemingen richtten onderlinge risicoverenigingen op, die vervolgens lid werden van de coöperatieve Risico-Bank. Deze sloegen jaarlijks de kosten van de uitkeringsclaims over de leden om, vaak met een (hoog) eigen risico.

De aantrekkingskracht van het systeem van een risicodragers uit eigen kring als tegenmacht tegenover de r.v.b. bleek groot, precies zoals de oprichters hadden beoogd. In tabel 1 is de gestage groei van de Risico-Bank ten koste van de concurrenten goed te zien. Na tien jaar was haar aandeel gestegen tot eenderde van het totaal verzekerd loon. Vanaf begin jaren twintig consolideerde ze haar machtspositie door blijvend ruim de helft te verzekeren. Ze was vanaf dat moment feitelijk monopolist onder de private risicodragers. Ook de publieke concurrent, de r.v.b., liet ze ruim achter zich. Na 1920 wijzigden de onderlinge marktverhoudingen zich weinig meer. De private risicodragers hielden decennialang 50-60 procent van de premie markt, de r.v.b. tussen de 30 en 40 procent en eigenrisicodragers ongeveer 10 procent.

Door het succes van de risico-overdracht kreeg de ow voor veel van de premiebetalende werkgevers een stevig 'eigen schuld, dikke bult' karakter. Vanaf het begin gaf dit argwaan en aanstoot bij de begunstigden van de verzekering, de werknemers. Zij meenden bewaarheid te zien wat zij van aanvang al hadden gevreesd, namelijk dat de financiële pijn van onveilig management, die door de risico-overdracht direct voelbaar werd, vooral op hen werd afgewenteld.

### Risico-overdracht onder vuur

Bij haar 25-jarig jubileum in 1927 pochte de Risico-Bank dat de aangesloten leden tot 40 procent van de premiekosten hadden bespaard die ze bij de r.v.b. zouden hebben gehad. Een direct gevolg van de stevige prikkels op beveiliging en werkhervatting en de goede voorzieningen van het eigen private stelsel tegenover die van de r.v.b., meende ze.<sup>12</sup> De tevredenheid mocht in eigen kring groot zijn, daarbuiten was veel kritiek. Van begin af aan bagatelliseerde de publieke concurrent de claim van voordeliger werken. De r.v.b. staaft al in 1908 met cijfers dat de risico-overdracht gepaard ging met aanzuiging van goede en weigering van slechte risico's.<sup>13</sup> De besparing die de Risico-Bank voor aangesloten leden wist te bereiken was namelijk vooral het gevolg van risico-selectie en niet door goedkoper te werken. Andere criticasters trokken hun bezwaren verder. Vooral de socialisten hebben het fenomeen risico-over-

---

12. *De Centrale Werkgevers Risico-Bank 1902-1927* (Amsterdam 1927) 136.

13. Rijksverzekeringsbank, *Wetenschappelijke balans op 31 december 1907* (Den Haag 1908) 80-84.



dracht vanaf de invoering van de ow ongemeen fel bestreden. Zij zagen het als een machtsinstrument tegen de arbeiders. Hadden immers de werkgevers bij de oprichting van de Risico-Bank kostenbesparing niet zelf als belangrijkste argument genoemd:<sup>14</sup> Werkgevers die kiezen voor risico-overdracht zullen kostenbeheersing niet zozeer zoeken in dure preventie maar in ongevalverzekering, selectie van werknemers, gedwongen behandeling door de fabrieksdokter in plaats van een arts naar eigen keuze en druk op werknemers om snel het werk te hervatten. Zo vatte J.E.W. Duys de bezwaren samen in een felle aanklacht tegen de risico-overdracht.<sup>15</sup> Duys werd in 1909 voor de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) in de Tweede Kamer gekozen en zou vanwege zijn retorisch talent snel opklimmen tot woordvoerder voor sociale verzekering.<sup>16</sup> In debatten over dit onderwerp kreeg de risico-overdracht er van hem regelmatig ongenadig van langs.<sup>17</sup> Niet verwonderlijk is dat in 1911 een partijcommissie – Duys was een van de leden – de risico-overdracht in de scherpste bewoordingen veroordeelde. Ze concludeerde dat ‘het instituut risico-overdracht heel wat misère bracht voor de arbeider op bevel der Nederlandsche groot-industriëlen’ en daarom zo snel mogelijk uit de ow diende te verdwijnen.<sup>18</sup> Exclusieve staatsuitvoering van sociale verzekeringen was het streven. Op het paascongres van 1911 nam de partij dit principiële uitgangspunt over. In datzelfde jaar bracht het verwante Nederlandsch Verbond van Vakverenigingen (NVV) de resultaten van een enquête onder aangesloten organisaties naar buiten over onder andere misstanden als gevolg van de risico-overdracht in de ow. De oogst aan harde feiten bleef beperkt omdat ‘arbeiders te vreesachtig zijn om dienaangaande inlichtingen te verschaffen’.<sup>19</sup> Respondenten hekelden ook het overrijverige gebruik dat de Risico-Bank van haar beroepsrecht maakte. Werknemers dolven maar al te vaak het onderspit bij zaken aangespannen bij de beroepscolleges.<sup>20</sup>

Toen in 1913 in de Tweede Kamer mede door de inbreng van Duys een fel debat ontstond over een voorstel van rechts om ook bij de nieuwe Invaliditeitswet risico-overdracht toe te laten, dienden zowel linker- als rechterzijde een

---

14. J. Oudegeest, *De werking der Ongevallenwet, enquête ingesteld door het Nederlandsch Verbond van Vakverenigingen* (Amsterdam 1911) 69.

15. J.E.W. Duys, *De mislukking van het ‘particulier initiatief’ en de ‘risico-overdracht’ in zake sociale verzekering* (Amsterdam 1908) 59-128.

16. R. Hartmans, ‘Jan Willem Eliza Duys’, in: *Biografisch woordenboek van het socialisme en de arbeidersbeweging in Nederland* 5 (1992) 65-72. Ook: <http://www.iisg.nl/bwsa/bios/duijs.html> (30 oktober 2006).

17. Zie bijvoorbeeld: *Handelingen Tweede Kamer 1909-1910*, 1498-1519.

18. Commissie ingesteld door het partijbestuur van de SDAP, *Sociale verzekeringen*. Het verslag is integraal gepubliceerd in: Dagblad *Het Volk* 18, 19 en 20 maart 1911. Het citaat is te vinden in hoofdstuk IV, onder het kopje ‘Organisatie’.

19. Oudegeest, *Werking der Ongevallenwet*, 73.

20. *Ibidem*, 74.

motie in om de werking van de risico-overdracht in de ow te onderzoeken.<sup>21</sup> Beide kregen steun van parlement en minister A.S. Talma van Landbouw, Nijverheid en Handel. Talma, evenmin een voorstander van risico-overdracht, had al in 1911 pogingen gedaan om deze uit te schakelen.<sup>22</sup> De minister installeerde in 1913 een onderzoekscommissie bestaande uit kamerleden en waarvan hijzelf voorzitter werd. Duys werd vanuit de SDAP tot lid benoemd.<sup>23</sup> De commissie hoorde vele betrokkenen, onderzocht klachten en liet de bewering van de RVB uit 1907 dat de risico-overdracht nadelig was voor haar premiestelsel, nog eens nauwkeurig narekenen. Ook vroeg men het NVV om de casuïstiek van individuele werknemers uit haar enquête uit 1911. Die gegevens konden echter niet worden geleverd, ondanks herhaalde aandrang en de belofte van geheimhouding. Intimidatie en de vrees voor represailles door de werkgever speelden hierin wellicht een rol. Duidelijk wordt dat echter niet.<sup>24</sup> Het eindrapport dat de commissie vier jaar later publiceerde was een klap voor de tegenstanders van de risico-overdracht. Ze was unaniem van oordeel dat 'de risico-overdracht zonder nadeel voor eene goede uitvoering der bij die wet geregelde verzekering niet kan worden gemist'.<sup>25</sup> Duys bleek als commissielid diep door het stof te zijn gegaan. De misstanden waarvan hij jaren op luidruchtige toon had beweerd dat ze op grote schaal voorkwamen, bleken niet met concreet feitenmateriaal te onderbouwen. Sterker nog, de commissie vond dat de private risicodragers op een aantal onderdelen beter werkten dan de RVB. Bewijs leverde men er overigens niet voor. De tegenstanders van de risico-overdracht leken van hun stuk gebracht. Dagblad *Het Volk* dat vóór 1913 trouw de felle aanvallen van de partij en in het bijzonder van Duys op de risico-overdracht had geboekstaafd, zweeg eenvoudigweg over het rapport. Toen minister P.J.M. Aalberse van Arbeid twee jaar later in het parlement een ingrijpend wetsvoorstel verdedigde om de werkingssfeer van de Ongevallenwet aanzienlijk uit te breiden, maakten de tegenstanders – waaronder Duys als SDAP-woordvoerder – aan de risico-overdracht geen woord vuil.<sup>26</sup> Toch waren gevoeligheden en irritaties nog lang niet verdwenen.

---

21. Het hiernavolgende is gebaseerd op: *Centraal Beheer 1909-1934*, 73.

22. Hoogenboom, *Standenstrijd*, 155-156.

23. Commissie tot het instellen van een onderzoek naar de resultaten, waartoe de risico-overdracht bij de uitvoering der Ongevallenwet 1901 heeft geleid, ingesteld bij beschikking d.d. 22 maart 1913 van de Minister van Landbouw, Handel en Nijverheid.

24. Rapport van de 'Commissie risico-overdracht' (Den Haag 1917) 5-6.

25. *Ibidem*, 44. Duys was een van de drie leden die tot het eind deel uitmaakte van de commissie en het rapport mee-ondertekende.

26. *Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1919-1920*, nr. 87.2; *Handelingen Tweede Kamer 1920-1921*, 1696-1742.

## Van verbandkamers en fabrieksdokters

Halverwege de jaren twintig ontstond een affaire waarin voor- en tegenstanders elkaar opnieuw in de haren vlogen. Steen des aanstoots was ditmaal de wijze waarop steeds meer zelffriscodragende werkgevers de eerstehulpverlening in hun bedrijf organiseerden. Al vanaf de start van de ow waren grote bedrijven er toe overgegaan verbandkamers in te richten en zogenoemde fabrieksdokters aan te stellen. De rvb had al in 1905 geconstateerd dat het zelf verzorgen van ongevalslachtoffers tot onduidelijkheid en zelfs wetsontduiking op het punt van rechten van werknemers en melding van ongevallen kon leiden.<sup>27</sup> Niettemin concludeerde de commissie die de risico-overdracht onderzocht, dat deze vorm van snelle hulp voor alle partijen, inclusief de werknemers, positief kon uitwerken. Ook de vakbeweging erkende dit. In 1925 kwam in de publiciteit dat de mijnwerkgevers in Zuid-Limburg de melding van veel ongevallen achterwege lieten.<sup>28</sup> De mijndirecties hadden in 1918 een gezamenlijke medische dienst opgericht (het Mijnartseninstituut) die verongelukte mijnwerkers niet alleen eerste hulp bood, maar ook de volledige behandeling van kleinere ongevallen op zich nam. Ze zorgden bij eventueel verzuim voor loondoorbetaling, en gaven daarom dergelijke ongevallen niet langer bij de rvb aan. Voor de tegenstanders van de risico-overdracht was deze ongevalverzwijging koren op de molen: hier was nu eindelijk de *smoking gun*. De golf van publiciteit dwong minister J.R. Slotemaker de Bruïne van Arbeid onderzoek te laten doen naar de praktijk van ongevalbehandeling bij de mijnen.<sup>29</sup> Daaruit bleek dat de mijnartsendienst weliswaar zegenrijk werk verrichtte, maar naliet de ongevallen die zij behandelde te melden. Dat was tegen de regels. Nu de gegroeide praktijk in de openbaarheid was gekomen, moest de minister erkennen dat sprake was van wetsontduiking. De gedoogsituatie werd met een klap teruggedraaid en de mijnondernemingen kregen zelfs een proces-verbaal. De zaak werd in de werkgeversgezinde pers nauwlettend gevolgd en voorzien van zurige commentaren richting vakbeweging. Ze zou een praktijk frustreren die voor alle partijen positief uitwerkte.<sup>30</sup> Ook de Risico-Bank vreesde dat met het politiek troebele

---

27. Rijksverzekeringsbank, *Verslag 1905*, 54-55.

28. N. Kramer, 'De gevaren van het particulier initiatief. Ergerlijke ontduiking van de Ongevallenwet', *De Sociale Verzekeringsgids* 15 mei 1926. Naar aanleiding van deze publicatie schreven de samenwerkende mijnwerkersvakbonden een brief aan o.a. het bestuur van de rvb. De inhoud werd onder de pers verspreid. Zie o.a. *Nieuwe Rotterdamse Courant (NRC)* 15 juli 1926.

29. Aanleiding waren schriftelijke vragen van Tweede Kamerlid Hermans (RKSP). *NRC* 22 september 1926.

30. Zie bijvoorbeeld: *NRC* 5 en 19 augustus, 22 september en 1 oktober 1926.

badwater een kostbaar kind zou worden weggegooid.<sup>31</sup> De vakcentrales erkenden de positieve kanten van het instituut fabrieksarts, maar waren tegen het laten voortbestaan van de huidige situatie. Van een onafhankelijke positie en de wettelijk gewaarborgde vrije keuze van de behandelend arts zou anders niets terecht komen.<sup>32</sup> De praktijk die de mijnartsendienst volgde, bleek bij meer grote werkgevers met een eigen fabrieksarts voor te komen, iets wat de rvb kennelijk oogluikend toestond.<sup>33</sup> Nu bij de mijnen de wetsontduiking aan het licht was gekomen, wilden ook de werkgevers niets liever dan deze gedoogsituatie legaliseren. De convergerende standpunten van werkgevers en werknemers leenden zich bij uitstek voor een al eerder beproefde uitweg, namelijk de instelling van een regeringscommissie. Voorzitter werd het gezaghebbend katholiek Tweede Kamerlid en Minister van Staat W.H. Nolens en de leden (werkgevers, werknemers en artsen) werden vooral gerekruteerd uit de mijnstreek. De commissie-Nolens kwam al na drie maanden met een oplossing die de organisaties van de drie groeperingen tevreden stelde.<sup>34</sup> Onder de voorwaarden dat fabrieksartsen onder wettelijk toezicht werden geplaatst en dat hun onafhankelijke positie en de vrije artsenuitvoering kon worden gegarandeerd, kreeg de werkgever ruimte om voorzieningen voor slachtoffers van kleinere ongevallen zelf te regelen. Het rapport leidde in 1928 tot een wettelijke erkenningsregeling voor geneeskundige diensten.<sup>35</sup> De betrokken – meest grote – werkgevers haalden aldus datgene binnen waarop ze al sinds 1900 hun zinnen hadden gezet: ze mochten de uitvoering van ow nu ook formeel gedeeltelijk ‘zelf doen’. De werknemers kregen, althans op papier, de verlangde waarborgen van kwaliteit en positie van de fabrieksarts, vrije artsenuitvoering en toezicht daarop door de rvb. Het instituut van de Erkende Geneeskundige Dienst (EGD) kon op grote populariteit rekenen onder werkgevers die hun risico zelf droegen. Vóór de EGD-regeling van 1928 viel nog geen twee procent van de verzekerde werknemers onder de verzorging van een fabrieksarts. In 1937 was elf procent van de verzekerde werknemers in dienst van een werkgever met een EGD, terwijl dit na de oor-

---

31. ‘De fabrieksdokter’ resp. ‘Nogmaals: de fabrieksdokter’, *De Risico-Bank* 15 augustus en 15 oktober 1926.

32. Commissie benoemd door de besturen van het NVV en SDAP, *Rapport inzake verbetering van de Invaliditeitswet en de Ongevallenwet* (Amsterdam 1928) 10-13. *Rapport van de Commissie tot onderzoek naar de uitvoering der Ongevallenwet en Invaliditeitswet, uitgebracht aan het bestuur van het R.K. Werkliedenverbond* (Utrecht 1927) 26-30.

33. *Verslag der Commissie tot onderzoek naar de werking van het instituut fabrieksarts* (Den Haag 1927) bijlage I.

34. *Ibidem*, 34-40.

35. Wijziging Ongevallenwet, *Staatsblad* 166 (1928), het zogenaamde ‘Fabrieksartsenwetje’.

log zou uitgroeien tot een vijfde.<sup>36</sup> Deze EGD's waren op het laatst verantwoordelijk voor de afhandeling van een kwart van alle erkende ongevallen en beroepsziekten.<sup>37</sup>

### Schriële uitvoering

Ondanks de snelle pacificatie door de commissie-Nolens bleven meningsverschillen tussen voor- en tegenstanders van de risico-overdracht bestaan. Die werden gevoed door uiteenlopende opvattingen over de uitvoeringspraktijk in de jaren twintig en dertig. Toonden werkgevers zich *grosso modo* tevreden, werknemers en hun sympathisanten waren dat zeker niet. Het nvv en het Roomsch-Katholieke Werkliedenverbond (RKWV) wijdden in rapporten keer op keer kritische passages aan de uitvoering.<sup>38</sup> Ze verweten de rvb een 'beneden', 'schriel' of 'asociaal' beleid. Grootste stenen des aanstoots waren de strikte en theoretische arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen en de fnuikende werking van het beroepsrecht. De vakbonden concentreerden hun kritiek op de alsmaar strenger geworden invaliditeitskeuringen en herbeoordelingen. De rvb verwees in haar reactie voor de oorsprong daarvan naar door de Risico-Bank uitgelokte jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep.<sup>39</sup> Die had begin jaren tien al geleid tot fundamentele wijziging van het keuringsbeleid. Medisch letsel gold niet langer als criterium voor de mate van arbeidsongeschiktheid, uitgangspunt werd wat een invalide werknemer nog wél – en op termijn steeds meer – aan werk kon doen. Het is het begin van de arbeidsdeskundige (her)beoordelingen van arbeidsongeschiktheid in sociale verzekeringen.<sup>40</sup> Wat de rvb echter naliet te vermelden was dat haar medici tot aan de Tweede Wereldoorlog op eigen gezag en zonder enige bekendmaking de koers nogmaals diverse malen hebben verlegd – ditmaal zónder dwang van beroepsuitspraken.<sup>41</sup> De algemene teneur was: strengere keuringen en snellere intrekking van lopende uitkeringen. Het gevolg was dat vanaf

---

36. In bijvoorbeeld 1955 viel 18,2 procent van de verzekerde werknemers onder een EGD-werkgever. Het ging om 391 (grote tot zeer grote) bedrijven. Rijksverzekeringsbank, *Ongevallenstatistiek 1955* (Amsterdam 1956) 27-28.

37. *Jaarverslag van de Arbeidsinspectie 1962* (Den Haag 1963) 44.

38. RKWV, *Rapport Ongevallenwet*; nvv en SDAP, *Rapport Invaliditeitswet en de Ongevallenwet 1928*; *Rapport van de Commissie uit het nvv inzake toepassing van de Ongevallenwet* (Amsterdam 1932).

39. G. Verbeek, 'De medewerking van den technicus bij het toekennen en herzien van renten en bij reactivering van verminkten', in: *Vijf-en-twintig jaren sociale verzekering* (Haarlem 1928) 310-313.

40. J. van Genabeek, 'Opbouw: de periode 1901-1920', in: W.E.L. de Boer en E.S. Houwaart (eds.), *Geschiedenis van de arbeidsongeschiktheid in Nederland 1901-1995* (s.l. 2006) 91-94.

1914 de toekenningsfrequentie van blijvende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voortdurend daalde en in 1935 een vijfde bedroeg van die in 1914. Het aantal ernstige ongevallen per 1.000 werknemers steeg in die periode.<sup>42</sup> Een belangrijke factor voor dit strenge beleid blijkt de houding van wantrouwen te zijn geweest die de artsen van de publieke uitvoerder in keuringen en medische experts in beroepszaken tegenover uitkeringstrekkers ten toon spreidden.<sup>43</sup>



Afb. 2 Bron: De Notenkraker, 20 maart 1910.

41. B.H. Sajet, *Bijdrage tot de geneeskundige beoordeling in de praktijk van de Ongevallenwet* (Amsterdam 1940) 492-493.

42. *Ibidem*, 459.

43. *Ibidem*, 494-500; H. Hermans en S. Schmidt, 'De traumatische neurose, een sociaal-historische verkenning', *Amsterdams sociologisch tijdschrift* 23, 3 (1996) 542-543.



In het interbellum was misbruik een overheersend thema in de keuringspraktijk.<sup>44</sup> Het simuleren en – wat volgens artsen veel vaker voorkwam – het erger voordoen van klachten om een uitkering te verkrijgen of te behouden, werd in het interbellum zelfs beschouwd als een belangrijke psychische ziekte onder werknemers (de zogenaamde rente- of begeerteneurose). De remedie was even snel als eenvoudig: het stopzetten van de uitkering. Vooral in tijden van neergaande conjunctuur bleken de artsen van de rvb strenger te keuren.<sup>45</sup> Achtergrond vormde het continue streven van de rvb om zich tegenover de private risicodragers als efficiënte uitvoeringsorganisatie te profileren.<sup>46</sup> Naar buiten toe wezen bankmedewerkers op de besparingen die deze strenge keuringspraktijk voor werkgevers opleverde, zich daarmee voegend naar het kostenidoom van de private risicodragers.<sup>47</sup>

Toen de economische crisis zich vanaf begin jaren dertig verdiepte en de werkloosheid snel toenam, werd de situatie voor invalide werknemers door de strenge (her)keuringen extra schrijnend. Zij konden door hun handicap geen werk vinden, maar werden hiervoor nauwelijks gecompenseerd. Goedgekeurde invaliden vielen aldus tussen wal en schip. Werkgevers kozen uit het grote arbeidsaanbod in de jaren dertig liever werknemers zonder vlekje.

De SDAP kwam in actie tegen wat zij zag als inhumane uitvoeringspraktijk van de rvb. In 1927 leidde een motie van Tweede Kamerlid G.W. Sannes tot een onderzoek naar de ‘toestand van rentetrekkingen’.<sup>48</sup> Toen dat onvoldoende munitie bleek op te leveren, pleitte in 1931 fractiecollega K. ter Laan in een motie voor wetaanpassing. De zaak kreeg vaart toen bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Arbeid over 1932 fractielid W. Drop een uitgebreide nota inbracht, niet alleen om een ‘socialer’ toepassing van de ow te bewerkstelligen, maar ook de veel te strenge beroeps-

---

44. P. Kerklaan, ‘Verblinde strijders aan het kolenfront, ziek door “oogsidderen” als een vooroorlogs stressverschijnsel onder mijnwerkers’, *TSEG* 2 (2005) 65-68; P. Kerklaan, T. Smid, W. van Mechelen en E. Houwaart, “De stempel van de arbeid”. IV. Nabeschouwing over de risqué professionnel verzekering van beroepsziekten op grond van de Ongevallenwet (1901-1967)’, *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen (verder: TSG)* 81 (2003) 429.

45. Sajet, *Geneeskundige beoordeling*, 464-466.

46. Van Genabeek, ‘Voortgang en verandering: de periode 1920-1966’, in: De Boer en Houwaart (eds.), *Geschiedenis gewogen*, 169.

47. D. Brocx, ‘Sociale verzekering en dure ambtenarij’, *Nederlandsch Tijdschrift voor Geneeskunde* (1921) 2111-2112; K. Lindner, *Economisch-Statistische Berichten* 7 februari 1923; Noest, bijlage 111 bij prae-advies van Commissie x1 Hoge Raad van Arbeid. Van Eden, Lezing vergadering der Vereeniging van ongevalleneeskunde, 13 januari 1923. Beide laatste geciteerd in: A.H. Vossenaar, ‘Wenken ten aanzien eener meer doelmatige ongevalverzorging’, *Geneeskundig tijdschrift der Rijksverzekeringsbank* (1924) 4-5.

48. Rijksverzekeringsbank, *Verslag van een onderzoek naar den toestand der rentetrekkingen* (Amsterdam 1929). Dit onderzoek wordt kritisch besproken in Sajet, *Geneeskundige beoordeling*, 487-491.



rechtspraak aan te pakken.<sup>49</sup> Minister T.W. Verschuur sprong voor 'zijn' RVB in de bres en ontkende dat sprake was asociale uitvoeringspraktijk. Integendeel, veel was juist verbeterd. En over de rechtspraak ging hij niet.<sup>50</sup> De rechtsliberale pers hoonde Drop en de zijnen om hun achterhaalde standpunten en utopische ideeën. De ow is geen werkloosheidsverzekering en de rechtspraak moet men als politicus natuurlijk met rust laten.<sup>51</sup> Ook de Risico-Bank voegde zich in het koor van critici. Onhaalbare voorstellen en verkeerde aannames waren het volgens haar.<sup>52</sup> Drop richtte zijn pijlen daarop ook op de risico-overdracht. Met het uitoefenen van hun beroepsrecht dwongen private risicodragers de RVB volgens hem tot 'schriete toepassing der wet', de ogen louter gericht op kostenreductie.<sup>53</sup> De Risico-Bank reageerde dat ze niet uit was op financieel gewin. Ze maakte gebruik van haar rechten om een 'partijdige uitvoering' te voorkomen.<sup>54</sup> Het beroepsrecht was nu eenmaal de enige mogelijkheid van de private risicodragers ter beïnvloeding van een stelsel dat zij nota bene zelf financierden, zo betoogde ze. Logisch toch dat men daar, zij het in bescheiden mate, gebruik van maakte? In de praktijk bleek de Risico-Bank onder het bestrijden van partijdige uitvoering toch vooral het terugdringen van kostbare uitkeringen te verstaan.<sup>55</sup>

Over de moties Ter Laan en Kuiper en de nota-Drop debatteerde de Tweede Kamer enkele maanden na de begrotingsbehandeling apart.<sup>56</sup> Zich baserend op het kritische rapport van de katholieke vakcentrale over de ow uit 1927, diende RKKV-voorman C.J. Kuiper namens zijn geestverwanten in de fractie van de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP) een eigen motie in om de wetstoepassing te verbeteren. De SDAP en de arbeidersvleugel van de RKSP-fractie kregen in het debat echter nauwelijks steun en de indieners trokken hun moties in. Het feitenmateriaal dat ze samen met Drop presenteerden was weinig overtuigend. Bovendien opereerden ze onhandig doordat ze niet in staat bleken de suggestie weg te nemen dat ze vooral de beroepsrechtspraak aanvielen. En dat lag gevoelig. Maar de hoofdreden waarom de socialisten en de

---

49. Nota van den heer Drop, bijlage bij het Voorlopig Verslag, Hoofdstuk x, Rijksbegroting 1932.

50. Ibidem, Memorie van Antwoord.

51. Dagblad *Het Vaderland* 18 en 25 november 1931.

52. 'De invaliditeitsschatting bij de toepassing van de Ongevallenwet', *De Risico-Bank* 15 november 1931.

53. W. Drop, 'Toepassing der Ongevallenwet 1921, meer sociale opvatting noodig', *Het Volk* 14 januari 1932.

54. 'De hanteering van het beroepsrecht door de Risico-Bank', *De Risico-Bank* 15 februari 1932.

55. In zijn nota (noot 49) en in het latere Kamerdebat (noot 56) adstrueert Drop deze stelling met een aantal voorbeelden.

56. *Handelingen Tweede Kamer 1931-1932*, 2374-2408.

katholieke vakcentrale de slag lijken te hebben verloren, is dat ze in de gegeven omstandigheden overvroegen. Ze wensten, midden in een periode van diepe crisis, feitelijk een soepeler uitkeringspraktijk voor een doelgroep die in de ogen van velen buiten vakbondskringen met de huidige wet al heel comfortabel werd bediend. Minister T.J. Verschuur vertolkte deze ‘stem des volks’ door de strenge rVB-praktijk van herkeuringen van uitkeringstrekkingen te verdedigen met het argument dat ‘niets zo heilzaam is als het heilig moeten’.<sup>57</sup>

Helemaal zonder resultaat is de inzet van de socialisten en rKwv ondertussen toch niet geweest. De onrust over de ‘schriële uitvoering’ bracht de rVB ertoe om structureel overleg te zoeken met centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. Er kwam in 1932 een Commissie van Overleg om over uitvoeringskwesties te praten. De vakbeweging was achteraf best tevreden over deze oplossing.<sup>58</sup>

### Een casus: de silicosekwestie

Het toneel voor een voorlopig laatste krachtmeting tussen de voor- en tegenstanders van de risico-overdracht bleek de invoering en uitbreiding van de beroepsziektedekking van de ow te zijn. Tot 1928 vielen door het werk veroorzaakte ziekten en aandoeningen niet onder de wet. In dat jaar kregen slachtoffers van een beperkt aantal beroepsziekten voor het eerst dezelfde rechten als die van een bedrijfsongeval. Aanleiding was de ratificatie van een internationaal verdrag over schadeloosstelling van beroepsziekten. Tien jaar later gaf een nieuw ILO-verdrag de regering aanleiding de ow-verzekering uit te breiden met enkele andere beroepsziekten, waaronder de ernstige invaliderende longaan-doening silicose (stoflongen). Werknemers pleitten al jaren voor een beroepsziektedekking die verder ging dan waartoe Nederland zich internationaal had verplicht. De werkgevers waren daar op tegen. Zij vonden uitvoering van de internationale verplichtingen al meer dan voldoende.<sup>59</sup> Centraal Beheer, administratieorgaan van de Risicobank en haar leden, heeft als succesvol lobbyist

57. *Ibidem*, 2395.

58. *Negende resp. tiende, twaalfde en dertiende en veertiende Jaarboek van het R.K. Werkliedenverbond in Nederland betrekking hebbende op omvang en werkzaamheden gedurende 1933 resp. 1934, 1936 en 1937 en 1938* (Utrecht 1934-1939) 184 resp. 196, 198 en 306; *NvV, Vijftiende verslag van de toestand en de werkzaamheden over het tijdvak van 1 januari '32 tot 31 december '34* (Amsterdam 1935) 96.

59. P. Kerklaan, T. Smid, W. van Mechelen en E. Houwaart, “De stempel van de arbeid” 11. De totstandkoming van de risique professionnel verzekering van beroepsziekten op grond van de Ongevallenwet (1901-1929)’, *TSG* 81 (2003); *Idem*, “De stempel van de arbeid” 111. Uitbreiding van de risique professionnel verzekering op grond van de Ongevallenwet (1929-1967)’, *TSG* 81 (2003); *Idem*, ‘De stempel 111’.

een leidende rol gespeeld in deze kwestie.<sup>60</sup> Al waren de tegenspelers en hun inzet dezelfde als in de eerdere conflicten, dit keer werd de risico-overdracht niet als ideologisch thema uitgespeeld. De kwestie was voor de vakbonden waarschijnlijk te onbetekenend voor openlijke polarisatie met de private risico-dragers. Beroepsziekten troffen meestal beperkte groepen werknemers.

Er was een opvallende uitzondering op die regel: de felle en openlijke strijd in de periode 1936-1939 over de toepassing van Ongevallenwet op mijnwerkers met silicose. Centraal Beheer voerde hier niet primair zelf de regie, maar liet de koers bepalen door de mijnwerkgevers die aangesloten waren bij de Risico-Bank (de particuliere mijnen). Dit collectief van invloedrijke leden liet op haar beurt de hoofdrol aan hoofdmijnarts A.H. Vossenaar. Deze arts had een diep wantrouwen tegen werknemers. Een uitkering bracht volgens hem het luie en werkschuwe karakter in hen naar boven.<sup>61</sup> Hij dacht de erkenning van silicose bij mijnwerkers met medische argumenten te kunnen afwenden.<sup>62</sup> De dubieuze reputatie die Vossenaar in artsenkring had opgebouwd als het ging om een onafhankelijk oordeel, vroeg om versterking uit een medisch onverdachte hoek.<sup>63</sup> Daarom werd de medische adviseur van Centraal Beheer voor de ow, de chirurg J.M. Kijzer, op verzoek van Centraal Beheer te elfder ure door het departement in een belangrijke commissie gesluit.<sup>64</sup> Want opnieuw moest een commissie uitweg bieden uit een conflict, ditmaal onder de vigeur van de Hoge Raad van Arbeid. Minister M. Slingenberg van Sociale Zaken had dit adviescollege in 1936 gevraagd hem over een wetsvoorstel voor uitbreiding van de beroepsziektedekking in de ow te adviseren, in bijzonder over de beroepen waarop de verzekering van silicose van toepassing diende te zijn. De 'silicose'-commissie kreeg door de inbreng van Vossenaar al snel hooglopende ruzie. De laatste isoleerde zich met een extreem standpunt namens de werkgevers waartegen ook van onafhankelijke medische zijde verzet rees.<sup>65</sup> Tot woede van Vossenaar deed Kijzer niet wat van hem werd verwacht. Hij stemde

---

60. Kerklaan e.a., 'De stempel IV', 425-426.

61. Kerklaan, 'Verblinde strijders', 74.

62. E.J.G. van Royen, 'De Nederlandse mijnondernemingen en het silicosevraagstuk in de jaren dertig', *Jaarboek van de geschiedenis van bedrijf en techniek* 4 (1987) 211-227. Kerklaan e.a., 'De stempel III', 421.

63. L.H.M. Kreukels, *Mijnarbeid: strijdbaarheid en volgzzaamheid* (Assen en Maastricht 1986) 394-396.

64. 'De heer Groeneveld [...] heeft toen bevorderd dat dr. Kijzer tot lid van de Commissie bij den Hoogen Raad werd benoemd.' Verslag telefonisch onderhoud van P.A. van Holthe tot Echten, Secretaris van Centraal Beheer, met E.H. Bisschop Boele, secretaris Directie Oranje-Nassaumijnen d.d. 22-12-1936. GAK-Archief, inv. 1305. H.W. Groeneveld was chef Afdeling Arbeidersverzekeringen van het Departement van Sociale Zaken gedurende vrijwel het gehele interbellum. Hij had vanouds innige contacten met de Risico-Bank en Centraal Beheer. Zie ook: Hoogenboom, *Standenstrijd*, 404.

65. Kerklaan e.a., 'Stempel III', 421.

op het ultieme moment – namelijk toen de commissie zich over de vraag boog of de silicoseverzekering ook voor mijnwerkers zou gelden – tegen diens standpunt met de meerderheid mee.<sup>66</sup> Dat had hij beter niet kunnen doen. Na interventie door de particuliere mijndirecties dwong de leiding van Centraal Beheer zijn medisch adviseur Vossenaar excuses aan te bieden en publiekelijk terug te komen op zijn standpunt.<sup>67</sup>

Vernederender kon het voor de medisch adviseur niet worden. De diepe knieval van Kijzer tekent scherp de verhoudingen tussen de Risico-bank/Centraal Beheer als risicodragers en een groep van haar machtigste leden, de particuliere mijnwerkgevers. Als ervaren lobbyist zal de risicodragers Vossenaars strategie bij voorbaat als vrijwel kansloos hebben ingeschat. Ze zag zich echter gedwongen diens vruchteloze koers te volgen. Dezelfde compromisloze houding verlangden de mijndirecties ook van Centraal Beheer bij het namens hen voeren van beroepszaken tegen eigen werknemers met silicose.

### Groeiende samenwerking, maar geen ‘zelf doen’

Duys’ strategie van frontale confrontatie, ideologisch gedrenkt in het klas-senstrijdidee dat met werkgevers nimmer viel samen te werken, bleek voor de meeste tegenstanders van de risico-overdracht na de Eerste Wereldoorlog te hebben afgedaan. Het had de werknemers weinig opgeleverd. Het begin van de jaren twintig liet voorzichtige pogingen tot toenadering zien tussen werkgevers- en werknemersorganisaties inzake de uitvoering van sociale verzekering. Secretaris en latere voorzitter E. Kupers van het nvv verraste in 1921 vriend en vijand met een voorstel voor gezamenlijke privaatrechtelijke

---

66. ‘De heer Vossenaar en de heer Haex [directeur Oranje-Nassaumijnen] zijn hierover ontstemd.’ Bron: Verslag telefonisch onderhoud van P.A. van Holthe tot Echten, Secretaris van Centraal Beheer, met E.H. Bisschop Boele, secretaris Directie Oranje-Nassaumijnen d.d. 22-12-1936. GAK-Archief, inv. 1305. Zelf zegt Kijzer over zijn rol in de kwestie: ‘Ik begrijp niet, hoe Dr. Vossenaar in zijne teleurstelling over de ter vergadering geleden nederlaag, kan vergeten, dat ik zelfstandig kan oordelen over deze zaak, zonder achter de mening van den Hoofdmijnarts te moeten aanlopen’. Handgeschreven memo van Kijzer aan President-Directeur F.E. Posthuma van Centraal Beheer, ongedateerd. GAK-archief, inv. 1305.

67. In een mondeling onderhoud op 16-1-1937 met Vossenaar stelt Kijzer voor de zaak te regelen door ‘mijn standpunt schriftelijk vast te leggen (in zijn zin) en dit toe te zenden aan den Secretaris vd. Hooge Raad van Arbeid [...]. Ik heb in mijn antwoord laten blijken van mijn vrees om de silicose op te nemen “nu ik rustig heb kunnen kennismaken van de nota’s Vossenaar en v.d. Bilt”’. Handgeschreven verslag van dit onderhoud ondertekend door Kijzer d.d. 18-1-1937. GAK-archief, inv. 1305. Kijzer stuurde inderdaad niet alleen de beloofde brief, in de plenaire vergadering waarin de Raad zijn definitieve standpunt vaststelde, bracht Kijzer zijn nieuwe, door de mijndirecties afgedwongen standpunt ook mondeling in.

uitvoering van de Ziektewet.<sup>68</sup> Dit voorstel verdeelde de socialistische geleerden, die pas enkele jaren later weer werden gesloten. Vanaf 1924 werd voor de socialisten publiekrechtelijke uitvoering van alle sociale verzekeringen het uitgangspunt, waarin – onder strikte voorwaarden – de risico's konden worden gedragen door (verplichte) paritaire vakbedrijfsverenigingen.<sup>69</sup> De socialisten schoven langzaam maar zeker de richting op van de werkgevers inzake het 'zelf doen'. Het gegroeide zelfvertrouwen van de vakbeweging lijkt hier een versnellende factor te zijn geweest.<sup>70</sup> Het gezamenlijke Ziektewetvoorstel had bewezen dat op voet van gelijkheid met de werkgevers reële zaken waren te doen. Welke zaken dat waren, hing af van de wederzijdse bereidheid om op bepaalde – soms principiële – standpunten in te schikken en *deals* te sluiten.

Bij de ow was de compromisbereidheid van de werkgevers echter opvallend gering. Zij bleven consequent ijveren de uitvoering naar hun zuinige hand te zetten, zowel door lobbywerk als met effectieve inzet van het beroepsrecht. Met politiek, departement en uitvoerder feitelijk voor een groot deel aan hun zijde, domineerde de werkgeversmantra van kostenbeheersing het vooroorlogse debat over de ow. De vakbeweging en hun sympathisanten hadden merendeels het nakijken, zoals blijkt uit de vruchteloze vakbonds- en SDAP-acties tegen de 'schriele uitvoering' en uit de beroepsziektenstrijd. Het is daarom niet verwonderlijk dat de werkgevers hun eerste en misschien wel belangrijkste desideratum, het als sociale partners 'zelf doen' van de ow, nimmer vervuld hebben mogen zien. De vervulling van die wens is overigens enkele malen wel binnen handbereik geweest. In 1925 lag een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer dat uitvoering beoogde van een Ziekte- en Ongevallenwet door bedrijfsverenigingen. Het ontwerp was gebaseerd op een door de Hoge Raad van Arbeid geleverd advies over reorganisatie van de sociale verzekeringen. Door de val van het kabinet ging het voorstel niet door.<sup>71</sup> Latere kansen vergooiden de werkgevers zelf door een onbuigzame houding. Ondanks groeiende bereidheid tot samenwerking op andere sociale verzekeringsdossiers, zoals de Ziektewet, steunden ze de vakbeweging niet in de kritiek op de 'asociale' uit-

---

68. Het betreft hier de zogenaamde 'Proeve Posthuma-Kupers'. Voor uitvoerige beschrijving van dit voorstel en nasleep in socialistische kring, zie: Hoogenboom, *Standenstrijd*, 194-201.

69. *Rapport inzake de sociale verzekering, van de commissie benoemd door de besturen van het Nederl. Verbond van Vakverenigingen en de Sociaal-Democr. Arbeiderspartij* (Amsterdam 1924) 24.

70. Voor het gegroeide zelfvertrouwen van het nvv zie: E. Hueting, F. de Jong Edz. en R. Neij, *Naar groter eenheid, de geschiedenis van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen 1906-1981* (Amsterdam 1983) 68.

71. Wetsvoorstel Ziekte- en Ongevallenwet. Beschreven in: P. Beijer, *Uitvoering der Ongevallenwet 1921 door bedrijfsverenigingen* (Amsterdam 1936) 52-59.

voering van de ow. Ook in de Commissie van Overleg, waarin werkgevers- en werknemerscentrales gezamenlijk met het bestuur van de rvb over uitvoeringszaken praatten, was van steun weinig sprake. De werkgevers zagen dit overleg liever vandaag dan morgen verdwijnen.<sup>72</sup> Het zal de neiging bij de werknemers om ook de uitvoering van de ow samen te gaan doen niet hebben vergroot. Tot een gezamenlijk voorstel kwam het dus niet. De werkgevers hebben, vooral via de Risico-Bank/Centraal Beheer, daarom op eigen houtje geprobeerd het voor elkaar te krijgen. Keer op keer drong men bij regering en parlement aan op meer ruimte in de uitvoering voor het 'particulier initiatief'.<sup>73</sup> Na het succes van private uitvoering bij de Ziektewet in 1930 en in de sombere crisissfeer van de jaren dertig leek dit eindelijk te gaan lukken. In het parlement werd de roep om rigoureuus te kappen in het alsmaar onoverzichtelijker woud van uitkeringsregimes en uitvoeringssystemen van sociale verzekeringen steeds sterker. Bij de parlementaire behandeling van vrijwel elke begroting van Sociale Zaken in de jaren dertig drongen partijen met klem aan op vereenvoudiging van het stelsel. In een debat over zijn begroting eind 1935 sprong minister Slingenberg in op de voorstellen van de werkgevers door uitvoering van de ow 'op denzelfden grondslag als de Ziektewet' in het vooruitzicht te stellen.<sup>74</sup> Hij vroeg vervolgens aan de Hoge Raad van Arbeid om advies over een voorontwerp waarin dit voornemen was uitgewerkt.<sup>75</sup> Het stond echter bij voorbaat vast dat de Raad een verdeeld advies zou uitbrengen. De werknemerscentrales stonden afwijzend tegenover de plannen van de minister. Het nvv hield bij de ow vast aan staatsuitvoering, zij het dat men daarbij graag de sociale partners ingeschakeld zag.<sup>76</sup> Maar ook de confessionele vakcentrales waren niet enthousiast over het kabinetsvoorstel.<sup>77</sup> Het schrikbeeld was de chaotische uitvoering van de Ziektewet als gevolg van de felle concurrentie tussen

---

72. *Zevende verslag van het Verbond van Nederlandsche Werkgevers juli 1932-juli 1933* (Den Haag 1933) 78-79.

73. Brief van de het College van commissarissen en de directie van de Risico-Bank aan de minister van Arbeid, Handel en Nijverheid, d.d. 18-3-1926. Brieven van de President-Directeur van Centraal Beheer aan de minister, d.d. 6-11-1931, 25-4-1932, 25-3-1935. Nationaal Archief Den Haag (verder: NA), Archief Arbeidersverzekeringen (verder: AA), inv. 169.

74. *Handelingen Tweede Kamer 1935-1936*, 594.

75. Tot groot genoegen van de werkgevers volgde het voorontwerp 'in het algemeen' de door de drie werkgeverscentrales opgestelde 'aanbevolen richtlijnen'. *Tiende verslag van het Verbond van Nederlandsche Werkgevers juli 1935-juli 1936* (Den Haag 1936) 91-92. Deze richtlijnen waren neergelegd in een uitvoerig rapport dat door de werkgeverscentrales was opgesteld en bij brief aan de minister was aangeboden. Het nvv had eerder tot teleurstelling van de werkgevers geweigerd een gezamenlijke studiec commissie te vormen over het onderwerp van vereenvoudiging van sociale verzekeringswetgeving. Brief van de algemeen secretaris van het vnw namens de gezamenlijke werkgeverscentrales aan minister van Sociale Zaken d.d. 8-1-1936. NA, AA, inv. 169.

76. *Jaarboek NVV 1938* (Amsterdam 1939) 73-74.

de ruim vijftig 'vrije' bedrijfsverenigingen.<sup>78</sup> Een ruime meerderheid van de Raad steunde uiteindelijk het standpunt van het NVV en van het reorganisatieplan werd vervolgens niets meer vernomen.<sup>79</sup>

Na de oorlog kwamen de zaken voor de ow niet wezenlijk anders te liggen. Dringend gewenste wetsaanpassingen, gericht op bijvoorbeeld opheffing van inefficiënte en soms bizarre samenlopen met de uitkeringsregimes van Ziektewet en Invaliditeitswet, zoals ruim voor de oorlog al bepleit, werden niet doorgevoerd. Na 1945 blijkt ook geen sprake te zijn geweest van een minder strikte uitvoeringswijze en interpretatie van de ow, hoewel de RVB (in 1956 omgezet in de Sociale Verzekeringsbank, SVB) dat nu wel leek te willen. Nog in de jaren vijftig en zestig heeft de Centrale Raad van Beroep enkele markante uitspraken gedaan die de verruimde opvattingen van de RVB/SVB over specifieke wetstoepassingen weer teniet deden en de dekking inperkten.<sup>80</sup> Andersom volgde wetgeving niet de oproep om aanpassingen die vanuit de beroepscolleges werd gehoord. Bij silicose, de belangrijkste naoorlogse veroorzaker van duurzame arbeidsongeschiktheid in de ow, pleitte de Centrale Raad in een uitspraak in 1952 voor aanpassing van de wetgeving, omdat de wettelijke definitie uit 1938 de steeds beter te diagnosticeren mijnwerkerslongziekten gebrekkig afdekte.<sup>81</sup> De Centrale Raad moest in beroepszaken veel mijnwerkers met kapotte longen de uitkering ontzeggen. De wetaanpassing kwam er ondanks de gevorderde wetenschappelijke inzichten niet. Private risicodragers bleven net als eerder, zij het minder frequent, van hun beroepsrecht gebruik maken als zij de uitvoeringspraktijk 'partijdig' achtten.

Ook in het uitvoeringssysteem veranderde niets. De publieke uitvoering van de ow gecombineerd met vrijheid in keuze van risicodrager bleef tot 1967 onaangetast. Het lag in de jaren vijftig overigens wel in de bedoeling dat de uitvoering van de wet zou worden overgeheveld naar bedrijfsverenigingen. Werkgevers waren de vakbeweging tegemoet gekomen op het punt van afschaffing van concurrentie tussen uitvoerders zoals in de Ziektewet. Daardoor kwam de

---

77. Jaarboek RKWV 1937 en 1938, 306. Voor het CNV zie: K. Kruithof, *Uitvoering van de Ongevallenwet door overheidsorganen of bedrijfsverenigingen, referaat gehouden door den heer K. Kruithof, voorzitter van het Christelijk Nationaal Vakverbond in Nederland op vrijdag den 28sten juni 1935, in de zeventiende algemene vergadering van het Chr. Nationaal Vakverbond met daarop gevolgde discussies* [s.l. 1935] 39.

78. In 1935 waren er meer dan 50 bedrijfsverenigingen, van welke slechts een minderheid gericht op een bepaalde bedrijfstak ('vakbedrijfsvereniging'). De zogenaamde 'algemenen' concurreerden hevig met elkaar. *Ibidem*, 26-33.

79. Hooge Raad van Arbeid, *Advies betreffende wijziging Ongevallenwet 1921* (Den Haag 1938).

80. Bijvoorbeeld inzake straatongevallen en de zogenaamde oneigenlijke beroepsziekten. Barentsen, *Arbeidsongeschiktheid*, 103 en 114.

81. Uitspraak d.d. 13-2-1952, nr. ow 1951/335. Beschreven in: J. Rodenburg, *Gevolgen van inademing van steenstof en kolenstof, vergelijkende studie van röntgenfoto's en macrocoupes van longen en longfunctiewaarden* (Roermond 1966) 152-156.



weg vrij voor gezamenlijke uitvoering. De Organisatiewet Sociale Verzekeringen die er het gevolg van was, verplichtte tot de oprichting van landelijke publiekrechtelijke vakbedrijfsverenigingen. Deze zouden de uitvoering van Zieketewet, Invaliditeitswet én de ow op zich nemen.<sup>82</sup> Het zou er wat de laatste twee betreft niet van komen. In 1954 werd de Sociale Verzekeringsraad (svr) gevraagd te adviseren hoe de ow het beste kon worden uitgevoerd door bedrijfsverenigingen. Uit zijn advies vier jaar later bleek hoezeer partijen al een radicalere koers voor ogen stond.

### Een 'oerknal' in het arbeidsongeschiktheidsverzekeringstelsel

In plaats van aanpassingen en samenvoeging van inhoud en uitvoering van de bestaande arbeidsongeschiktheidsregelingen, richtte halverwege de jaren vijftig de politieke en maatschappelijke blik zich op verdergaande oplossingen. Uiteindelijk ontstond onder sociale partners een politiek consensus over het bij de tijd brengen van het stelsel door middel van een soort *big bang*.<sup>83</sup> Een compleet nieuw stelsel zou moeten worden ingevoerd. Niet kostenbeheersing en premie naar individueel risico, maar een aanvaardbaar uitkeringspeil en volstreekte risicosolidariteit moest uitgangspunt worden. De oorzaak van de arbeidsongeschiktheid zou er niet meer toe doen en een door werkgever en werknemer gezamenlijk op te brengen eenheidspremie zou worden geheven. Dit gedurfde, in feite vergaand egalitaire plan was het geesteskind van hoogleeraar en prominent kvv'er G.M.J. Veldkamp. Hij had sinds de oorlog in woord en geschrift consequent gepleit voor optimale toegankelijkheid en solidariteit in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Vooral het aparte *risque professionnel*-stelsel van de ow moest het ontgelden.<sup>84</sup> Daarnaast pleitte hij voor introductie van een eenheidspremie op basis van een omslagstelsel, een hoger uitkeringspeil en een minder strikte arbeidsongeschiktheidsdefinitie. Allemaal zaken die haaks stonden op de privaatrechtelijke karaktertrekken van de bestaande regelingen. Volgens hem en zijn medestanders was deze moderni-

82. 'Organisatiewet Sociale Verzekeringen', *Staatsblad* 344 (1952).

83. 'Interimadvies overdracht uitvoering ongevallenverzekering aan de bedrijfsverenigingen van 3 oktober 1958', als bijlage gepubliceerd in: Sociale Verzekeringsraad, *Advies inzake een arbeidsongeschiktheidsverzekering* (Den Haag 1960); Sociaal-Economische Raad, *Advies inzake de herziening van de invaliditeitsverzekering vastgesteld door de Raad op 11 januari 1957* (Den Haag 1957).

84. Veldkamp had voor het eerst al in 1946 gepleit voor afschaffen van het *risque professionnel*-stelsel. De grondslag en uitwerking van zijn ideeën zijn terug te vinden in zijn dissertatie uit 1949. G.M.J. Veldkamp, *Individualistische karaktertrekken in de Nederlandse arbeidersverzekering, een kritisch onderzoek naar de grondslagen der sociale arbeidersverzekering* (Alphen a/d Rijn 1949).

sering maatschappelijk dringend noodzakelijk.<sup>85</sup> Niet individuele verantwoordelijkheid, maar ‘het recht van ieder mens op zelfontplooiing en gelijke kansen’ diende het uitgangspunt van sociale verzekering te zijn.<sup>86</sup> De als linkse KVP’er en vakbondsgeoriënteerde doordouwer bekend staande Veldkamp (hij was jarenlang adviseur van de katholieke vakcentrale) loodste als minister van Sociale Zaken met vrijwel unanieme instemming de Wet op de Arbeidsongeschiktheid (WAO) door het parlement die precies dit programma omvatte.<sup>87</sup> De invoering van de WAO betekende het definitief verdwijnen van het ow-stelsel. Nederland zou hiermee een stap zetten die nergens in de westerse wereld navolging vond.

Hoe en waarom de individuele verantwoordelijkheidsfilosofie van (onder andere) de ow na de oorlog schijnbaar zo radicaal moest plaatsmaken voor de ultiem solidaire ‘zelfontplooiing en gelijke kansen’ gedachte van de WAO, is een fascinerend onderwerp op zich, dat nog weinig in detail is onderzocht.<sup>88</sup> Dat Veldkamp met zijn radicale, maar feitelijk zwak onderbouwde ideeën op zo’n brede maatschappelijke weerklank kon rekenen is hoe dan ook een knap staaltje tijdgeest verstaan – of nog complimenteuzer, het rijp maken van die geest. Kennelijk was Nederland op dat moment toe aan een sociaal vooruitstrevend avontuur als dat van de WAO. Dit en het feit dat de politiek en sociale partners zonder al te veel fundamentele of praktische bezwaren en debat instemden met een genereus stelsel dat in tegenstelling tot zijn voorgangers de noodzakelijke *checks and balances* ontbeerde, kan niet los worden gezien van de

---

85. G.M.J. Veldkamp, *Inleiding tot de sociale verzekering* (Amsterdam 1953) 20.

86. Bijlagen *Handelingen Tweede Kamer 1962-1963* nr. 7171-3.

87. J. Bosmans, ‘Gerardus Matheus Johannes Veldkamp (1921-1990)’, *Biografisch Woordenboek van Nederland* 5 (Den Haag 2002).

88. In sociologische literatuur over de Nederlandse verzorgingsstaat wordt een verklaring voor de internationaal gezien ruimhartigheid van sociale voorzieningen als de WAO gezocht in de late totstandkoming van het sociaal zekerheidsstelsel in ons land, namelijk in een periode van groeiende welvaart. Die was mede te danken aan de strakke loonpolitiek in de jaren vijftig, die dankzij het inleveren van onderhandelingsvrijheid door sociale partners en dan met name door de vakbeweging, kon werken. Door de snel gestegen welvaart in combinatie met volledige werkgelegenheid kwam er ruimte voor de wensen van de vakbeweging, namelijk royale sociale voorzieningen (R. van der Veen, ‘Ontwikkeling en recente herziening’, 30-35). Andere sociologen zoeken de verklaring voor de typisch Nederlandse, zeer royale variant van de verzorgingsstaat in de doorslaggevende betekenis van de katholieke sociale leer, waarin verzoening tussen werkgevers en werknemers het principiële uitgangspunt en doel was. Deze leer kon als gevolg van de centrale rol van de KVP als regeringspartij in deze periode dominant worden (K. Schuyt en E. Taverne, *Nederlandse cultuur in Europese context, 1950: Welvaart in zwart-wit* (Den Haag 2000) 296). Deze laatste verklaring lijkt me minder plausibel, omdat onduidelijk blijft waarom de overige niet-katholieke groepen in ons land (2/3 van de bevolking) dit programma steunden. En waarom werden in (zelfs in grote meerderheid) katholieke democratische Europese landen zoals Frankrijk, Oostenrijk en Italië dergelijke plannen niet gerealiseerd?

grote mentaliteit- en cultuurveranderingen in het naoorlogse Nederland. Het economische element was misschien daarin wel het meest bepalend. Kennelijk vormde kostenbeheersing in sociale verzekeringen in een periode van hoogconjunctuur met arbeidsschaarste en exploderende lonen niet langer een overheersend thema voor werkgevers en bood het eindelijk zelf mogen uitvoeren van de wao een lokker die hen over de streep trok. Het nieuwe stelsel dat het hoge uitkeringspeil van de ow overnam, maar niet haar beperkte doelgroep en strenge uitkeringsvoorwaarden erfde, zou de samenleving in de decennia daarna duur komen te staan. Het zou een belangrijke factor blijken in wat vanaf de jaren zeventig de ‘crisis van de verzorgingsstaat’ ging heten.

## Conclusie

De risico-overdracht in de ow is een vroeg voorbeeld van bewuste sturing op efficiency in sociale verzekeringen in Nederland. Zo is het althans door de voorstanders uitdrukkelijk bedoeld en voortdurend publiekelijk bevestigd. Een onuitgesproken maar waarschijnlijk even bewust bedoeld effect was de invloed die werkgevers ermee konden verkrijgen. De gevolgen van de risico-overdracht reikten namelijk verder dan het instrument strikt genomen betekende. Werkgevers hebben bewust gebouwd aan machtsvorming, in het bijzonder door oprichting van een coöperatieve risicodragers, de Risico-Bank en haar administratieorgaan Centraal Beheer. Naast belangenbehartiging in enge zin, zoals het op effectieve wijze voeren van beroepszaken voor hun leden, waren deze organisaties vooral sterk in het politieke lobbywerk. Deze organen hebben vanaf hun oprichting een leidende rol gespeeld in het streven om werkgevers samen met werknemers de sociale verzekering te laten uitvoeren. Bij bijna alle werknemersverzekeringen is dit streven met succes bezegeld. De ow-parel liet zich uiteindelijk echter niet aan de kroon van het ‘zelf doen’ toevoegen. Het succes van de risico-overdracht blijkt dat te hebben verhinderd. Voor ‘zelf doen’ waren de werkgevers afhankelijk van de vakbeweging, die alle redenen hadden ontevreden te zijn over de concessiebereidheid van de eersten ten aanzien van de ow. De vakbeweging had met gezamenlijke uitvoering weinig te winnen en veel te verliezen. Want alles bijeengenomen was zij meer tevreden over ow dan ze in het interbellum liet blijken. Laten we niet vergeten dat de wet door haar relatief gunstige uitkeringspeil onder werknemers een populaire voorziening was.<sup>89</sup> De complexe polisvoorwaarden en voor leken vaak ondoorgroondelijke uitvoeringsbeslissingen boden de vakbon-

---

89. J.G. Wuite, *Medisch Commentaar op de Ongevallenwet 1921, mede in verband met de plannen tot unificatie der sociale verzekeringswetten* (Groningen 1947) 49; *Rijksverzekeringsbank, 50 jaren sociale verzekeringen* (Amsterdam 1951) 18.

den de mogelijkheid zich te profileren op individuele belangenbehartiging, zoals het verhaal in de inleiding laat zien.<sup>90</sup> Het zelf uitvoeren van de ow zou deze mogelijkheid hebben doen verdwijnen.

Dat de werkgevers voor de oorlog niet al te veel concessies over hadden voor het samen uitvoeren van ow, zal te maken hebben gehad met hun toch al riantie uitgangspositie in het interbellum. Departement en rvb zongen het werkgeversrefrein van bezuiniging en kostenbeheersing uit volle borst mee en de vakbeweging had er weinig tegen in te brengen. En waar men het samen wel had kunnen vinden, namelijk op het terrein van vereenvoudiging en samenvoeging van de bestaande oude regelingen, botsten de ideeën over de voorgestane mate van vrijheid bij het kiezen van de uitvoeringsvorm. De kostenbeheersingmogelijkheden geboden door risico-overdracht waren de werkgevers kennelijk toch te lief om deze in te ruilen voor het nauwe keurslijf van verplichte publiekrechtelijke vakbedrijfsverenigingen. Opmerkelijk genoeg wordt het punt van het mislukken van het 'zelf doen' van de ow in de historische literatuur over sociale verzekeringen volledig genegeerd. Hierin wordt een welhaast dwingende ontwikkelingslijn geschetst van staatsuitvoering naar 'zelf doen' in *alle* werknemersverzekeringen.<sup>91</sup> Die ontwikkeling gaat voor de ow vanwege haar unieke karakter niet op. De stelling, geponeerd door Hoogenboom, dat de uitvoering van deze wet vooral in de beginjaren het domein was van een invloedrijke elite van werkgevers met de risico-overdracht als hun belangrijkste wapen, houdt in mijn ogen ook geen stand. Bewijzen dat in die eerste decennia werkgevers collectief, bewust en op grote schaal door misbruik van dat instrument de uitvoering naar zich toe zouden hebben getrokken, ontbreken namelijk in zijn betoog. Het kan zijn dat de grootschaligheid van dat misbruik schromelijk wordt onderschat, omdat intimidatie en angst voor ontslag de betrokken werknemers weerhouden heeft het naar buiten te brengen. Dit blijft echter een veronderstelling. Onderbelicht bleef tot nu toe dat de felle tegenstand tegen de risico-overdracht van bijvoorbeeld de socialisten ook een ideologische ondertoon had, waardoor – ongetwijfeld voorkomende – misstanden door hen werden uitvergroot. Ik ben geneigd dit laatste zwaarder mee te wegen dan Hoogenboom doet. Mijn gegevens wijzen uit dat de uitvoering van de ow – zeker tot 1928 – een publieke zaak bleef. De rvb zat als publieke uitvoerder en toezichthouder dicht bovenop de private risicodragers en hun werkgeversleden. De cijfers van de commissie-Nolens laten zien dat vóór 1928 (invoering EGD's) slechts een zeer gering aantal ondernemers

---

90. Juridische en andere vormen van ondersteuning van leden bij beroepszaken op sociaal-verzekeringsterrein werd als belangrijke taak van de vakbeweging gezien. Zie: nvv, *Rapport Ongevallenwet 1932*, 9-12. Het eerste Bureau voor Arbeidsrecht van de nvv werd opgericht na de invoering van de Beroepswet in 1903.

91. Zie bijvoorbeeld: Roebroek en Hertogh, *Beschavende invloed*, 167; Hertogh, *Geene wet*, 369-371.

zich aan dat toezicht lijkt te hebben onttrokken. Van structurele, door de staat gesanctioneerde ruimte voor particulier initiatief in de ow was tot aan 1928 mijns inziens dan ook veel minder sprake dan verondersteld, formeel noch informeel. En na 1928 was slechts sprake van een gedeeltelijke uitvoerings-autonomie.

Al met al krijgt de risico-overdracht met bovenstaand verhaal een genuanceerdere inkleuring dan men op grond van de aanvankelijke verguizing en beschimping en de latere meer zakelijke kritiek uit arbeiderskringen zou denken. Aan de ene kant bleek ze inderdaad het effectieve instrument te kunnen zijn voor behartiging van werkgeversbelangen, zij het op een subtielere manier dan de socialisten en andere tegenstanders dachten. Aan de andere kant hielp de risico-overdracht mee een dam opwerpen tegen onterechte aanspraken van werknemers op een gunstige inkomensvoorziening. 'Onterecht' dan te verstaan naar de conservatieve, arbeiderswantrouwe geest van die tijd. Het draagvlak dat van meet af aan onder werknemers bestond voor de ow, en dat werd vergroot met regelmatige uitbreidingen van dekking en verzekerdenpopulatie, groeide na aanvankelijk ernstige scepsis, onbegrip en verzet ook bij werkgevers. Ongetwijfeld heeft daaraan bijgedragen dat deze laatste de poortwachters van de rvb leerden waarderen. Mede dankzij het strenge keuringsbeleid en de risico-overdracht was immers van volumeproblemen bij een stelsel dat volledig door werkgevers werd gefinancierd geen sprake. Ook al lukte het de werkgevers niet de uitvoering zelf ter hand te nemen, het werd uiteindelijk ook 'hun' wet. Dit brede draagvlak heeft de houdbaarheid van de oorspronkelijke ow mijns inziens aanmerkelijk verlengd. Vooral de steun van werkgevers voor de abrupte overgang van het strenge, aan het privaatrecht ontleende stelsel van Ongevallenwet naar het veel zachtere, solidaire uitgangspunt van de wao is opmerkelijk. Uitsluitend aanpassen van het eveneens strenge, maar juist zeer karige *risque social*-uitkeringstelsel van de Invaliditeitswet had toch ook gekund? Die weg is in Nederland bewust niet gevolgd.

### Over de auteur

Peter Kerklaan (1954) is bij de rijksoverheid werkzaam op het terrein van arbeidsomstandighedenbeleid. Zijn persoonlijke historische interesse geldt de invloed die maatschappelijke organisaties en hun bindingen met de politiek hebben gehad op de vormgeving en uitvoering van sociale verzekering van arbeidsongevallen en beroepsziekten in Nederland. Hij heeft diverse artikelen gepubliceerd over de drijfveren en successen van werkgevers- en werknemersorganisaties op dit terrein. Daarnaast is hij auteur van een handboek over het werken met gevaarlijke stoffen.

E-mail: [prmkerklaan@zonnet.nl](mailto:prmkerklaan@zonnet.nl)