

‘OMDAT HET HISTORISCH GEGROEID IS’

De Londense Commissie-Van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland (1937-1952)¹

‘Because it is a historical development’. The Van Rhijn-committee and the development of social insurance in the Netherlands (1937-1952)

In 1943 the Dutch government in exile in London formed a committee that had to make a plan for the social insurance after the war. The report of the Van Rhijn-committee published in 1945 has been considered as a watershed in the Dutch social security system. New research, partly based upon the committee’s archive, however, points to a much more gradual development without any major interruptions. Innovations like the general social insurance came already up for discussion from about 1937 but had to wait for introduction upto 1956. Future research on this important aspect of Dutch social history should cover the period 1937-1952 and should not pay too much attention to the divisions between the London scene and the occupied territory on the continent.

In 1976 poneerde J.C.H. Blom de stelling dat de Tweede Wereldoorlog geen vernieuwing bracht en dat de cesuur niet in de jaren veertig, maar in de jaren zestig lag toen zich een pas later herkende trendbreuk voordeed.² Volgens de politicoloog H. Daalder was de oorlog voor de Nederlandse samenleving niet meer dan een intermezzo en voerde continuïteit de boventoon. Hein Klemann concludeerde in zijn boek over de Nederlandse economie in de periode 1938-1948 dat voor de interne economische ontwikkeling de oorlog ‘van beperkte betekenis’ was.³ De sociale verzekeringen zijn tot nu toe echter niet vanuit dit perspectief onderzocht. In dit artikel willen we bezien welke ontwikkeling de sociale verzekeringen vóór, tijdens en na de Tweede Wereldoorlog doormaakten, hoe de verhouding lag tussen oude en nieuwe elementen in het

1. Met dank aan Karel Peter Companje, Marijke van Faassen en Hans de Valk voor hun zeer gewaardeerde opmerkingen en adviezen.

2. J.C.H. Blom, ‘De Tweede Wereldoorlog en de Nederlandse samenleving: Continuïteit en Verandering’, in: J.C.H. Blom (ed.), *Crisis, bezetting en herstel. Tien studies over Nederland 1930-1950* (Rotterdam/ Den Haag 1989) 164-183.

stelsel van sociale verzekeringen en door wie en wanneer het begrip sociale zekerheid in Nederland geïntroduceerd werd.

L. de Jong besteedde in zijn grote werk heel weinig aandacht aan de door de bezetter gevoerde sociale politiek ten aanzien van de sociale verzekeringen.⁴ F. Noordam, een expert op het gebied van het sociale verzekeringsrecht, schreef in 1998 dat je kunt spreken van een oud en een nieuw stelsel van sociale verzekeringen. De Tweede Wereldoorlog vormt de scheidslijn, hoewel, zo zegt hij er bij, er zeker sprake was van continuïteit. Deze visie is ook terug te vinden in groots opgezette, in 2000 verschenen synthese van de Nederlandse verzekeringsgeschiedenis.⁵

In het kader van de plannen van het tweede kabinet-Gerbrandy voor de wederopbouw moeten we ook de instelling zien van een door dr. A.A. van Rhijn te leiden commissie in maart 1943 die de opdracht kreeg een studie te maken naar de sociale zekerheid zoals die na de bevrijding zou moeten worden. In de literatuur wordt het rapport van deze commissie meestal gekoppeld aan het in 1942 gepubliceerde rapport van William Beveridge dat een allesomvattend plan behelsde voor de naoorlogse Britse sociale zekerheid. Volgens G.M.J. Veldkamp was het rapport-Van Rhijn niet meer dan een eerste aanzet voor de sociale verzekering na de oorlog. Het was zeer informatief en daarnaast beschouwelijk van aard. De daarop volgende periode 1945-1955 ziet hij als een overgangperiode waarin oude en nieuwe elementen naast elkaar voorkomen. Pas met de introductie van de volksverzekering in 1955 zette de vernieuwing door.⁶ De deskundigen zijn het dus niet eens over de invloed van het rapport van de Commissie-Van Rhijn.

3. Hein A.M. Klemann, *Nederland 1938-1948. Economie en samenleving in jaren van oorlog en bezetting* (Amsterdam 2002) 576; H.Daalder, 'De Tweede Wereldoorlog en de binnenlandse politiek', in: J.Th.J. van den Berg en B.A.G.M. Tromp red., *H. Daalder. Politiek en Historie. Opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap* (Amsterdam 1990; ongewijzigde herdruk van een artikel uit 1985) 149.

4. L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog* (deel VI; 's-Gravenhage 1976) 185. Zie voor de belangrijkste literatuur verder de literatuurlijst in de elektronische onderzoeksgids "Sociale Zekerheid 1890-1967". Deze gids is gemaakt door de schrijver van dit artikel en Vibeke Kingma en is in december 2003 door het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis gepubliceerd. Voor dit artikel is vooral gebruikgemaakt van: A.N. Molenaar, *Arbeidsrecht* (2 delen, Zwolle 1953-1957); J.G. Bantjes e.a. *Leerboek van de sociale hygiëne en van de sociale wetgeving* (Roermond 1934); D.P. Rigter e.a., *Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het ministerie van Sociale Zaken* (Den Haag 1995); Jacques van Gerwen en Marco H.D. van Leeuwen eds., *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen* (Amsterdam/Den Haag 1998); Jacques van Gerwen en Marco H.D. van Leeuwen, *Zoeken naar zekerheid – Risico's, preventie, verzekeringen en andere zekerheidsregelingen in Nederland 1500-2000* (Den Haag/Amsterdam 2000).

5. Frits Noordam, 'Sociale zekerheid', in: *Studies over zekerheidsarrangementen*, 807 en 810-811; Van Gerwen en Van Leeuwen, *Zoeken naar zekerheid*, IV, 358.

Enkele publicaties buiten het historische circuit volgden echter een andere weg. H. van der Hoeven schreef een boek over het in 1941 tot stand gekomen Ziekenfondsenbesluit dat voor de meeste arbeiders de verplichte ziekenfondsverzekering invoerde. Volgens hem moet dit besluit worden gezien als een in hoofdzaak Duitse maatregel.⁷ Na de bevrijding ontstond er discussie of dit stukje bezettingsrecht niet beter kon worden ingetrokken. Besloten werd om het besluit te handhaven, maar dan moest de maatregel wel gepresenteerd worden als een uitvinding van Nederlandse ambtenaren die zich met succes hadden verzet tegen de Duitse. Een ander standpunt neemt Ronald van Bekkum in zijn proefschrift over de geschiedenis van de arbeidsvoorziening tot 1945 in.⁸ Hij vond dat de Duitse bezetter innovierend te werk ging, dat ambtenaren van Sociale Zaken onder leiding van ir. R.A. Verwey wisten waar zij met de sociale politiek heen wilden en daarbij tussen de klippen doorvoeren.⁹ De meningen over de betekenis van de in bezet gebied gevoerde sociale politiek lopen derhalve uiteen en zijn nog niet erg diepgaand onderzocht. De meningen over de betekenis van de Commissie-Van Rhijn en de in bezet gebied gevoerde sociale politiek blijken derhalve nogal uiteen te lopen.

Tijdens de oorlog speelden de ontwikkelingen zich op twee locaties af: in Londen en in Nederland. In Nederland gingen de Duitse autoriteiten uit van het nationaal-socialisme dat een eigen sociale ideologie had. Daarnaast was er in Nederland een kleine groep van Nederlandse deskundigen die geleid werd door ir. R.A. Verwey, de waarnemend secretaris-generaal van Sociale Zaken.

De sociale verzekering was tijdens het Interbellum voortdurend in discussie. Het draaide daarbij om drie hoofdvragen, namelijk voor wie zij waren bestemd, wie ze uit mocht voeren en welke risico's eronder dienden te vallen. Deze drie kwesties lenen zich als indicator om de mate van continuïteit te meten. Voor het beantwoorden van deze vragen stonden ons voldoende bronnen ter beschikking. Hoewel het archief van de eerste Commissie-Van Rhijn verloren is gegaan, werd in het archief van het ministerie voor Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk een vrijwel compleet dossier over deze commissie aangetroffen.¹⁰ Dit dossier is afkomstig van prof. dr. J.A. Veraart die als

6. G.M.J. Veldkamp met B. le Blanc en A. Bosscher, *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België* (2 delen; Deventer 1978-1980) deel 1, 85, 91 en 104-108.

7. H.C. van der Hoeven, *Ziekenfondsen en de Duitse bezetting. De werkelijkheid over het Ziekenfondsenbesluit 1941* (Lelystad 1989).

8. Ronald van Bekkum, *Tussen vraag en aanbod: op zoek naar de identiteit van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie* (Den Haag 1996).

9. Bekkum, *Tussen vraag en aanbod*, 489-493.

10. Nationaal Archief (verder NA), Archieven van de Ministeries van Algemene Zaken en Algemene voor Oorlogvoering van het Koninkrijk en van het Kabinet van de Minister-President (verder AK), inv. nrs. 5497 en 5498.

deskundige in de commissie was benoemd en in maart 1944 na een persoonlijk conflict met Van Rhijn ontslag nam.¹¹

Sociale politiek 1937-10 mei 1940

Op de inwerkingtreding van de Ziektewet in 1930 volgde een periode van zeven jaar waarin er niet veel gebeurde. Dit veranderde toen in 1937 mr. C.P.M. Romme minister van Sociale Zaken werd. Deze eiste meer geld voor de uitvoering van nieuwe ideeën en haalde een oud, door veel katholieke politici gekoesterd plan van stal: de kinderbijslagverzekering.¹² Ondanks verzet kwam de Kinderbijslagwet er, maar op 10 mei 1940 stond nog niet vast, wanneer hij in werking zou treden.

Een zaak die de gemoederen voortdurend bezig hield was de werkloosheidsverzekering. Deze steunde niet op een wet, maar op het Werkloosheidsbesluit van 1917 dat met vaak zeer gedetailleerde besluiten was aangevuld en uitgebouwd. Zowel de confessionele als de moderne vakbeweging bepleitten gedurende het Interbellum een wettelijke regeling. Een door Romme ingestelde staatscommissie onder leiding van het sociaal-democratische Tweede-Kamerlid Jan van den Tempel bracht wel een rapport met een wetsontwerp uit, maar door de val van het vierde kabinet-Colijn in de zomer van 1939 bleef de zaak weer liggen.¹³

Een moeilijk punt was de ziektekostenverzekering. Minister A.S. Talma had in 1910 een splitsing aangebracht tussen ziekteverzekering en ziektekostenverzekering. De eerste voorzag in de loonderving bij ziekte, de tweede in de kosten van de medische zorg en verpleging. De minister had dit gedaan om het kort na 1900 uitgebroken conflict tussen de artsen en de onderlinge ziekenfondsen te kunnen omzeilen. Bij dit conflict stonden de artsen tegenover de onderlinge ziekenfondsen, die voor een belangrijk deel door de vakbeweging werden bestuurd of gecontroleerd.¹⁴ Het conflict laaide iedere keer weer op met als resultaat dat de Ziektewet in 1930 wel kon worden ingevoerd, maar dat een daarmee corresponderende ziekenfondswet uitbleef.

11. Vermoedelijk heeft Veraart zijn dossier bij de minister-president ingeleverd. Onvindbaar waren de persoonlijke archieven van Van Rhijn en Veldkamp.

12. J. Bosmans, *Romme. Biografie 1896-1946* (Utrecht 1991), 259-353; Willem Breedveld en John Jansen van Galen, *Gaius. De onverstoerbare gang van W.F. de Gaay Fortman* (Amsterdam 1996) 97-99.

13. Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Persoonlijk archief van Jan van den Tempel, inv. nrs. 60-64.

14. K.P. Companje, 'Volks- of basisverzekering. Een niet te realiseren stelselwijziging?', in: *Jaarboek Stichting Historie Ziekenfondswezen, 2000/2001*, 13-77 en K.P. Companje, *Convergerende belangen. Belangenbehartiging van de zorgverzekeraars in historisch perspectief 1900-2001* (Zeist 2001).

Een tijdens het Interbellum in ernst toenemend probleem was de falende ouderdomsvoorziening. Diverse onderzoeken wezen uit dat een steeds grotere groep van ouderen niet rond kon komen omdat zij helemaal geen inkomsten hadden of omdat hun pensioen of ouderdomsrente te laag was. Noodgedwongen moesten zij uitwijken naar de als vernederend ervaren armenzorg. Reeds in 1927 diende de SDAP in de Tweede Kamer een motie in waarin dit probleem aan de orde werd gesteld.¹⁵ Een in 1937 gepubliceerd onderzoek wees uit dat 40 procent van de mensen van 65 jaar en ouder geen enkel pensioen had en dus aangewezen was op de armenzorg. Volgens het ministerie hadden 100.000 ouderen geen inkomsten uit rente, spaargeld of pensioen en, wat nog bedenkelijker was, dit aantal nam jaarlijks met 25.000 toe.¹⁶ De fondsen waaruit de ouderdoms- en invaliditeitsrenten betaald moesten worden, hadden een onvoldoende dekkingsgraad. Om te kunnen bezuinigen had de regering vanaf 1931 immers niet voldaan aan haar wettelijke verplichting om deze fondsen te subsidiëren. Romme liet in 1939/40 de financieringsproblematiek van deze fondsen in kaart brengen en onderzoeken of een overgang van het kapitaaldekkingssysteem naar een omslagstelsel een oplossing was. Het in januari 1940 gepubliceerde rapport loog er niet om: de beide fondsen hadden een vordering op het rijk wegens achterstallige bijdragen van 1.144 miljoen gulden.¹⁷

Het probleem van de verpauperende ouden van dagen hing nauw samen met dat van de kleine zelfstandigen. De sociale verzekeringen kenden twee beperkingen: zij waren uitsluitend bestemd voor loonarbeiders en dan nog alleen zij die onder een bepaalde loongrens zaten. Vele middenstanders, vissers, kleine boeren, tuinders en kunstenaars verdienden als zelfstandige ondernemers minder dan een arbeider en moesten, eenmaal te oud geworden om nog wat te kunnen verdienen, vaak bij de armenzorg aankloppen. Om voor deze groep althans iets te doen had minister P.J.M. Aalberse de vrijwillige ouderdomsverzekering ingevoerd, maar de premie van deze oudedagsvoorziening was voor velen te hoog. Vanaf 1932 werd dit probleem door de landelijke, verzuilde middenstandsorganisaties op de agenda gezet.¹⁸ In de loop van de jaren dertig groeide de overtuiging dat deze groep onder de sociale verzekering moest worden gebracht, maar de uitvoering van dit streven stuitte

15. A.B. Michielsen, ‘Sociale wetgeving’, in: *Leerboek van de sociale hygiëne en de sociale wetgeving* (Roermond 1934) 494; Wittert van Hoogland, *Parlementaire geschiedenis*, deel 1, 532-536.

16. Wittert van Hoogland, *Parlementaire geschiedenis*, deel 11, 417-441.

17. KB van 9 februari 1939, nr. 44 (instelling staatscommissie-Verrijn Stuart) en Wittert van Hoogland, *Parlementaire geschiedenis*, deel 11, 642-658; *Rapport van de Staatscommissie inzake de financiering van de invaliditeits- en ouderdomsverzekering ingesteld bij Koninklijk Besluit van 9 februari 1939, no 44* (’s-Gravenhage 1940).

18. *Rapport van de Vereeniging van den Christelijken Handeldrijvenden en Industrieelen Mid-stand in Nederland* (z. pl. 1932).

op problemen. In april 1940 stelde minister van Sociale Zaken Van den Tempel een commissie in die deze problematiek moest bestuderen. Voorzitter van deze commissie was de actuaris en voorzitter van de Verzekeringskamer en tevens lid van de Christelijk-Historische Unie, mr. dr. J. van Bruggen.¹⁹

Bij de uitvoering van de sociale verzekeringen waren het de politiek en het maatschappelijk middenveld die weliswaar zeiden te streven naar een meer eenvoudige en dus goedkopere uitvoering, maar het onderling niet eens konden worden. Vanaf 1899 was men verdeeld geweest over de vraag wie de wet uit mocht gaan voeren: de overheid met een ambtelijk orgaan of het particulier initiatief.²⁰ Tijdens het Interbellum wilden alle partijen om te kunnen besparen op de kosten en om het systeem eenvoudiger te maken de uitvoering in één hand brengen, maar meteen daarna gingen de wegen uiteen. De conservatief-liberalen en de confessionelen waren in beginsel zeer geporteerd voor 'zelf doen' door middel van bedrijfsverenigingen. Het bedrijfsleven was het meestal met hen eens. De toenmalige linkerzijde, socialisten en vrijzinnig democraten, waren voor uitvoering door overheidsorganen, de in 1902 opgerichte Rijksverzekeringsbank en de in 1919 opgerichte Raden van Arbeid. Een complicatie was dat de Raden van Arbeid een schepping waren van de anti-revolutionaire minister A.S. Talma. Aanvankelijk waren zij bedoeld als gemeenteraden van het bedrijfsleven, maar zij hadden zich al spoedig in een ambtelijke richting ontwikkeld. De antirevolutionairen lieten het levenswerk van hun grote minister niet in de steek. Het resultaat van deze politieke meningsverschillen was een gemengd systeem van overheids- en particuliere uitvoeringsinstellingen. Het was kostbaar en weinig efficiënt, maar stevig verankerd in het politieke en maatschappelijke krachtenveld.

Sociale politiek in bezet gebied

Het sociale beleid van het Duitse door Seyss Inquart geleide bestuursapparaat was gebaseerd op het nationaal-socialisme. Uitgangspunten van de sociale politiek van de Duitse bezetter waren dat het eenhoofdig leiderschap regel diende te worden en dat het Nederlandse stelsel niet beter mocht zijn dan het Duitse, zodat het Nederlandse bedrijfsleven geen concurrentievoordeel op het Duitse zou hebben. De man die dit beleid uit moest voeren was H. Jakob, die, voordat hij in juni 1940 naar Nederland kwam, voorzitter van het Duitse

19. KB van 1 april 1940, nr. 8; Wittert van Hoogland, *Parlementaire Geschiedenis sociale verzekering*, deel 11, 753-760. *Rapport Staatscommissie invaliditeits- en ouderdomsverzekering*; Zie voor de biografische gegevens de Onderzoeksgids Sociale Zekerheid (Den Haag 2003) (<http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/Socialezekerheid>) (14 mei 2004).

20. W. de Vries Wzn., *De totstandkoming van de Ongevallenwet van 1901. De invloed van werkgemers en werknemers op de eerste sociale verzekeringswet in Nederland* (Deventer 1970).

mijnwerkersfonds was. Jakob werkte nauw samen met waarnemend secretaris-generaal van Sociale Zaken ir. R.A. Verwey en met enkele andere topambtenaren van dit departement. Bij hen voegde zich op 1 september 1942 dr. mr. L.P. van der Does, die toen het voorzitterschap van de Raad van Arbeid in Hengelo verwisselde met dat van commissaris belast met het toezicht op de ziekenfondsen.²¹ Deze heren waren zeer goed ingevoerd in de technische aspecten van de sociale verzekeringen.

Nadat door Nederlandse ambtenaren gemaakte ontwerpen voor een ziekenfonds-regeling door Jakob waren verworpen, omdat ze hem niet ver genoeg gingen, maakte hij zelf in nauw overleg met de Berlijnse instanties een ziekenfondsenbesluit.²² Na de inwerkingtreding van het besluit 1 november 1941 nam het aandeel bij een ziekenfonds aangeslotenen in de bevolking toe van 47 tot 60 procent. De verzekeringspremie was voor de helft voor rekening van de werkgevers en het verzekerd pakket was voor de begrippen van die tijd bijzonder royaal.²³

Een maatregel waarvoor Verwey en de zijnen al in juni 1940 de grondslag legden, was een regeling voor kleine zelfstandigen die van hun bedrijfje niet rond konden komen. Een jaar later was Sociale Zaken klaar met een circulaire gericht aan de gemeentebesturen die de nieuwe regeling moesten gaan uitvoeren. Door het verzet van het ministerie van Financiën en in een later stadium van de Duitse autoriteiten duurde het tot augustus 1943, voordat de circulaire de deur uit kon gaan. Kleine ondernemers met financiële problemen konden een lening krijgen op gunstige voorwaarden of – wanneer het bedrijf niet meer levensvatbaar was – een uitkering.²⁴

Van belang was verder de inwerkingtreding van de in 1939 al aangenomen Kinderbijslagwet op 1 januari 1941 en de uitbreiding van de werkingssfeer van de sociale verzekeringen met enkele nieuwe beroepsgroepen, namelijk personeel in dienst van publiekrechtelijke lichamen en vrije beroepen, huishoudelijk personeel en inwonende en in het bedrijf meewerkende familieleden.²⁵ In de nood van rentetrekkers zoals weduwen, wezen, invaliden en bejaarden, werd voorzien doordat vanaf 1 juli 1941 toeslagen op deze renten werden ingevoerd van 25 tot 50 procent.

21. Biografische gegevens in: Van der Hoeven, *Ziekenfondsen en de Duitse bezetting*, 78-80 en Rigter e.a., *Tussen sociale wil en werkelijkheid*, 150-152.

22. Hoeven, *Ziekenfondsen en de Duitse bezetting*, 37-39.

23. Frits Noordam, 'Sociale Verzekeringen 1890-1950', 600 en Companje, *Volks- of basisverzekering*, 21-25.

24. Beschikkingen afdeling Steunverlening van het ministerie van Sociale Zaken, d.d. 18 augustus 1943, nr. 1-1199 en d.d. 12 oktober 1943, nr. 2-1199; beschikking afdeling Sociale Bijstand van het ministerie van Sociale Zaken d.d. 23 december 1943, nr. 2-1199; NA, Archief Afdeling Werkverschaffing en Steunverlening inv. nr. 575.

25. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Economische en sociale kroniek der oorlogsjaren 1940-1945* (Utrecht 1947) 272-282.

Door al deze maatregelen nam het aantal mensen dat gebruik maakte van de sociale verzekeringen sterk toe, terwijl de hiermee gemoeide geldstromen eveneens aanzwollen, ofschoon dit laatste in het niet viel bij de enorme geldontwaarding die het gevolg was van de wijze waarop de bezetter het land leegroofde. Het waren vooral gezinnen met lagere inkomens die van deze maatregelen profiteerden.²⁶

Nederlandse denkers aan de zijlijn

Terwijl Verwey en zijn collega's op Sociale Zaken in samenspraak met de Duitsers beleid maakten en uitvoerden, werd in bezet gebied bestudeerd hoe het verder moest met de sociale zekerheid. Op 16 mei 1941 promoveerde N.E.H. van Esveld bij prof. dr. A.N. Molenaar op de verplichte ouderdomsverzekering voor kleine zelfstandigen. Van Esveld achtte het onjuist om deze groep buiten de sociale verzekering te laten.²⁷ Het principiële onderscheid dat Talma en Aalberse hadden gemaakt tussen zelfstandige en onzelfstandige werkers achtte hij onjuist. Tijdens de rond 1910-1912 in het parlement gevoerde debatten over de wetsontwerpen van minister Talma vielen volgens hem drie standpunten te onderscheiden: een door de staat opgelegde verplichte verzekering, een vrijwillige verzekering en een staatspensioen, een uit de schatkist betaald, premievrij ouderdomspensioen voor iedereen.²⁸ Van Esveld zag geen heil in het door de vrijzinnig-democraten en sociaal-democraten vurig bepleite staatspensioen. Van de vrijwillige verzekering, met name bepleit door de vrij-liberalen en de christelijk-historischen, was gebleken dat deze niet voldeed. Resteerde dus de verplichte verzekering. De staat had in van Esvelds visie het recht kleine zelfstandigen te dwingen zich te verzekeren. Als hun inkomen te laag was om de premies te kunnen betalen en andere middelen niet baatten, diende de staat deze verzekering te subsidiëren.²⁹ Van Esvelds boek wordt afgesloten met zeven stellingen, waarvan de derde het meest opmerkelijk is: 'Met iedere economische arbeidsprestatie wordt mede een daad verricht, welke ten voordeele van de gemeenschap strekt, zoodat die gemeenschap in haar geheel ook den plicht heeft voor haar leden te zorgen indien en voorzoover deze zelf niet meer in hun onderhoud kunnen voorzien.'³⁰ Dit komt al heel dichtbij het idee van de naoorlogse volksverzekering.

26. D.B.J. Schouten en G.M.J. Veldkamp, *De sociale verzekering in de volkshuishouding* (Amsterdam 1952) tabellen 11 (46), XI (55), XII (56); Klemann, *Nederland 1938-1948*, 555.

27. N.E.H. van Esveld, *Verplichte ouderdomsverzekering voor kleine zelfstandigen* (Amsterdam 1941) 2.

28. Esveld, *Verplichte ouderdomsverzekering*, 93. Van Esveld vergist zich echter, wanneer hij stelt dat de vrijzinnig-democraten voor een verplichte verzekering waren.

29. Esveld, *Verplichte ouderdomsverzekering*, 128-129.

Na de oorlog zou Van Esveld onder meer hoogleraar aan de Nederlandse Economische Hogeschool in Rotterdam en voorzitter van de Commissie Sociaal Beleid van de Prof. Teldersstichting, het wetenschappelijk bureau van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, worden. We mogen hem dan ook in de liberale hoek situeren.³¹

De nog juist vóór de Duitse inval ingestelde Staatscommissie-Van Bruggen zette na 10 mei haar werkzaamheden voort en produceerde op 30 september 1942 een interim-rapport met enkele wetsontwerpen. De commissie concludeerde dat de verplichte sociale verzekering alle economisch zwakkeren diende te omvatten, waarbij het niet uitmaakte of zij in loondienst of zelfstandig ondernemer waren. Om dat doel te bereiken kon worden volstaan met dezelfde uitvoeringsorganen als voor de arbeidersverzekering. Het rapport werd echter door het ministerie van Sociale Zaken afgekeurd, omdat het te weinig in het Duitse stramien paste.³² De bezetter en zijn medewerkers wisten een plan dat geheel uitging van de nationaal-socialistische ideologie.

Dat het in december 1942 gepubliceerde rapport-Beveridge al snel bekend werd op het continent, was vooral te danken aan prof. Edgar Milhaud, hoogleraar economie aan de universiteit van Genève. In mei 1943 publiceerde hij een samenvatting van het rapport, gevolgd door de tekst van het debat dat in 1942-1943 in het Engelse parlement was gevoerd en de reacties uit de pers in Zwitserland, Zweden en Duitsland. De Duitse persreacties op Beveridge waren, zoals verwacht mocht worden, kritisch. Engeland lag, aldus de Duitse bladen, al decennia achter op Duitsland, waar de sociale zekerheid veel beter geregeld was. Duitsland had trouwens geen werkloosheidsverzekering nodig, want de staat zette iedereen aan het werk (de Arbeitseinsatz).³³ De zure Duitse reacties op het plan stimuleerden de Nederlandse experts om op zoek te gaan naar de volledige tekst van het rapport. In 1943 verspreide een zekere drs. Cool die toen op het departement van Sociale Zaken werkte, de publicatie van Milhaud onder de kleine kring van verzekeringsdeskundigen in Nederland.³⁴ In de *Sociale Verzekeringsgids*, het lijfblad van de experts op het gebied van de

30. Esveld, *Verplichte ouderdomsverzekering*, 128.

31. Biografische gegevens in de elektronische Onderzoeksgids Sociale Zekerheid 1890-1967 (Den Haag, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis 2003), gedeelte Literatuurlijst (<http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/Socialezekerheid>) (14 mei 2004).

32. P.W. van der Zwaal, ‘Politici, ambtenaren en de verzorgingsstaat. De oudedagsvoorziening, 1945-1952’, in: W.P. Blockmans en L.A. van der Valk, *Van particuliere naar openbare zorg en terug?* (Amsterdam 1992) 178; NA, AOK, inv. nr. 5497.

33. Edgar Milhaud, ‘Der Beveridge-Plan’, in: *Annalen der Gemeinwirtschaft*, 16 (1943), aflevering 2, 1-276; de Duitse persreacties op 239.

34. L.P. van der Does en O. van der Does-Oldenbroek, *Het Beveridge-plan: sociale verzekering en daarmee verwante diensten: rapport van Willem Beveridge het Britsche parlement ter hand gesteld in november 1942* (Deventer 1946) 5-6; over drs. Cool is verder niets bekend.

sociale verzekering, verschenen vanaf april 1943 diverse artikelen over de inhoud van het plan.³⁵

Het beleid van de regering in Londen



Mr. A.A. van Rhijn (1892-1986). Nationaal Archief Den Haag, Collectie Rijksvoorlichtingsdienst

Drie figuren zijn in Londen bepalend geweest voor het naoorlogse sociaal beleid: Jan van den Tempel, Arie van Rhijn en Jan Veraart. De minister van Sociale Zaken Jan van den Tempel was een al wat oudere sociaal democraat die na een 25-jarig lidmaatschap van de Tweede Kamer in de zomer van 1939 in het tweede kabinet-De Geer de post van Sociale Zaken had gekregen. Hij was gepokt en gemazeld in het vakbondswerk en het parlementaire werk en uitermate deskundig op het gebied van de sociale verzekering.³⁶ In het dagboek van de liberale jhr. mr. O.C.A. van Lidth de Jeude, die zich ook in Londen bevond, komt Van den Tempel naar voren als een ras-echte sociaal-democraat. Van Lidth, voor wie het liberalisme een vanzelfsprekendheid was, kon hem als mens wel waarderen, maar vond het een bezwaar dat hij maar weinig van de wereld had gezien.³⁷

Mr. A.A. van Rhijn was jonger dan Van den Tempel en had een ambtelijke achtergrond. Van 1928 tot 1940 werkte hij op de departementen van Economische en Sociale Zaken. Op 9 mei 1940 was hij beëdigd als minister van Landbouw en Visserij, welke functie hij behield tot mei 1941, waarna hij werd benoemd tot voorzitter van de Buitengewone Algemene Rekenkamer, een functie waarbij hij tijd overhield. Samen met F. de Vries en P. Lieftinck behoorde hij tot de linkervleugel van de Christelijk-

35. G.P.J. van Overbeek, 'Het plan-Beveridge', in: *De Sociale Verzekeringsgids*, 23 (1942/43), 100-102; idem, 'Voor en tegen het plan Beveridge. De maker zelf aan het woord!', in: *De Sociale Verzekeringsgids*, 24 (1943/44), 32-34.

36. Zie voor een biografie: H.P.H. Nusteling, 'Jan van den Tempel 1877-1955, in: *Biografisch Woordenboek van Nederland*, deel 11, 559-561.

37. A.E. Kersten (ed.), *Londense dagboeken van Jhr. ir. O.C.A. van Lidth de Jeude 1940-1945* (Den Haag 2001) onder andere 181, 216, 315-316, 450, 744, 974, 1023-1024, 1050 en 1125.

Historische Unie. Hij had een groot vertrouwen in de werking van ordening en was de ontwerper van de in 1933 totstandgekomen Bedrijfsradenwet. De ondernemer Ernst Heldring, die zeer afkerig was van overheidsingrijpen in de economie, beschouwde Van Rhijn als een ordenaar van de ergste soort. Inderdaad komt Van Rhijn in de stukken naar voren als een man die ordening als de oplossing voor veel sociale problemen zag. Hij publiceerde reeds in 1924 over de werkloosheidsverzekering en wist precies hoe het stelsel in elkaar stak.³⁸

Het derde commissielid, wiens invloed niet onderschat mag worden, was de katholieke politicus en hoogleraar prof. dr. J.A. Veraart. Evenals Van Rhijn geloofde hij in ordening, maar Veraart bezat weinig gevoel voor tact, wat geregeld tot persoonlijk getinte conflicten leidde. Voor Veraart was de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de panacee, maar anders dan veel corporatisten was Veraart overtuigd van de waarde van de democratie en moest hij niets hebben van dictaturen. Zijn politieke carrière liep al in de jaren twintig op een mislukking uit, maar hij bleef wel lid van de Hoge Raad van Arbeid. Vanaf 1930 was hij voorzitter van het dagelijks bestuur van de bedrijfsvereniging ‘De Centrale Onderlinge’, zodat hij ook vertrouwd was met de praktijk van de sociale verzekering. Na de Duitse inval week Veraart uit naar Londen, waar hij als outsider enkele bescheiden functies kreeg toebedeeld. Van Lidth noteerde na een gesprek met hem in september 1942 over de gang van zaken in het kabinet: ‘De man is mij niet sympathiek, maar gelijk heeft hij’.³⁹

De regering in Londen was redelijk goed geïnformeerd over de sociale maatregelen die in Nederland werden getroffen, doordat de Nederlandse gezant in Bern kopieën doorzond van de Duitse verordeningen.⁴⁰ In februari 1942 stelde Van den Tempel een nota op voor de Ministerraad, waarin hij de door de bezetter genomen maatregelen op sociaal gebied van commentaar voorzag.⁴¹ De minister legt er sterk de nadruk op dat de door de Duitsers en hun medewerkers genomen maatregelen al vóór 10 mei 1940 in de pen zaten en dat er wetsontwerpen en ontwerpbesluiten gereed lagen op het ministerie, die nu werden uitgevoerd. De Kinderbijslagwet was al in het *Staatsblad* gepubliceerd en er bestonden plannen om de werkings sfeer van de Ziektewet uit te breiden.⁴² Zijn conclusie is helder: ‘Feitelijk is immers sedert de invasie

38. A.C.A.M. Bots, ‘Arie Adriaan van Rhijn 1892-1986’, in: *Biografisch Woordenboek van Nederland*, deel 111, 490-492; Johan de Vries, ed., *Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring 1871-1954* (Utrecht 1970) deel 11, 1228; NA, Archief Rijksarbeidsbureau 1940-1945, inv. nr. 77.

39. M.D. Bogaarts, ‘Johannes Antonius Veraart 1886-1955’, in: *Biografisch Woordenboek van Nederland*, deel 1, 601-604; Van Lidth, *Londense dagboeken*, 136, 698 en 791 (citaat).

40. NA, Archief Afdeling Arbeidersverzekering (verder AV), inv. nr. 82.

41. NA, Archief Ministerraad (verder MR) inv. nr. 415 en inv. nr. 246, d.d. 24 februari 1942 (behandeling in de Ministerraad).

42. Veldkamp e.a., *Inleiding*, deel 1, 85.

slechts in geringe mate afgeweken van de lijn van ontwikkeling gedurende de laatste jaren'.

Verreweg de belangrijkste wijziging was volgens Van den Tempel de totstandkoming van het Ziekenfondsenbesluit, maar dit zat op 10 mei 1940 al in de pen. Op deze visie valt echter wel wat af te dingen. Op 21 november 1939 had Van den Tempel de Tweede Kamer laten weten dat de indiening van zo'n wetsontwerp nog even op zich zou laten wachten. Op 10 mei 1940 lag er op het departement alleen een voorontwerp van wet klaar dat nog voor advies aan de betrokken organisaties moest worden voorgelegd. Dit omvatte geen verplichte ziekenfondsverzekering, maar uitsluitend een beperkte regeling van het ziekenfondswezen namelijk een erkenning voor die fondsen die zich hadden laten inschrijven in een register. Voorts zou er een Ziekenfondsraad bestaande uit vertegenwoordigers van de regering, de fondsbesturen en de medewerkers moeten komen die alleen een toezichthoudende taak zou krijgen. De minister meende in zijn nota van 1942 zelfs dat de Nederlandse arbeider met de nieuwe verplichte ziektekostenverzekering beter af was dan zijn Duitse lotgenoot.⁴³

De nota van Van den Tempel werd in de Ministerraad besproken, maar de notulen vermelden alleen dat de voorzitter de opsteller ervan bedankte voor het door hem verrichte werk. De nota verwijst helemaal niet naar de sinds 1941 in geallieerde kringen ontwikkelde denkbeelden over de sociale zekerheid na de oorlog.⁴⁴

Beveridge

Het op 2 december 1942 vrijgegeven rapport van Beveridge viel bij Van Lidth de Jeude in goede aarde. Op die dag schreef hij erover in zijn dagboek: 'Wordt in het algemeen gunstig ontvangen, ook in behoudende kringen. Zal een onderwerp van debat uitmaken in het parlement. Mij trekt aan het beginsel, dat overheid en individu samen de lasten zullen dragen'.⁴⁵

Beveridge en zijn medewerkers wilden een allesomvattend plan maken dat het bestaande systeem zou moeten vervangen.⁴⁶ Drie leidende beginselen lagen eraan ten grondslag. Het moest geen lapwerk worden zoals het oude in de loop van decennia gegroeide stelsel en het hoorde zich niet tot bepaalde groepen te beperken. De sociale verzekering moest verder een onderdeel worden van een politiek gericht op sociale vooruitgang. Op de derde plaats kwam,

43. NA, MR, inv. nr. 415, 29; H.C. van der Hoeven, *Voor elkaar. De ziekenfondsen te midden van de sociale veranderingen in de jaren 1900-1960* (Utrecht 1963) 176.

44. Veldkamp, *Inleiding*, deel 1, 90-91.

45. Van Lidth de Jeude, *Londense dagboeken*, 854.

46. William Beveridge, *Social-insurance and allied services* (London 1942) 6-7 en paragraaf 19 (samenvatting van het plan).

dat staat en individu zouden moeten samenwerken. Beveridge keerde zich principieel tegen verzorging door de staat en financiering uit de algemene middelen en koos voor het verzekeringsbeginsel. De uitkeringen zouden voldoende moeten zijn om in de eerste levensbehoeften te voorzien. Loonarbeiders, zelfstandige ondernemers en zij die van hun vermogen leefden en nog geen 65 jaar oud waren, betaalden een eenheidspremie ('flat rate'), waartegenover uitkeringen stonden die gerelateerd waren aan de behoeften. Beveridge verdeelde de bevolking in zes groepen, namelijk: werknemers in loondienst, anderen die betaalde arbeid verrichtten, huisvrouwen (dat wil zeggen gehuwde vrouwen die in staat waren om betaalde arbeid te verrichten), andere personen die niet deelnamen aan het arbeidsproces en tenslotte twee niet-productieve groepen namelijk zij die te jong en zij die te oud waren. De ouderen zouden een ouderdomspensioen ontvangen, voor de jongeren zou er kinderbijslag zijn. De sociale verzekering dekte voorts de gevolgen van de volgende risico's: werkloosheid, kort- en langdurende arbeidsongeschiktheid, ouderdom, zwangerschap, echtscheiding, overlijden van de mannelijke kostwinner, ziekte en begrafeniskosten. De huwelijks staat was medebepalend voor de hoogte van de uitkeringen, daarentegen werd geen rekening gehouden met vroegere inkomsten. Iedere burger zou gebruik kunnen maken van een in te stellen Nationale Gezondheidsdienst die zou gaan vallen onder het ministerie van Volksgezondheid, met andere woorden de gehele gezondheidszorg zou worden genationaliseerd. Alle sociale verzekeringen en de nationale steun ('social assistance'), die in de plaats diende te komen van de door de 'counties' uitgevoerde armenzorg, zouden door een nieuw in te stellen ministerie van Sociale Zekerheid worden uitgevoerd.

De Commissie-Van Rhijn

Voor minister Van den Tempel was het rapport-Beveridge aanleiding om in maart 1943 aan minister-president Gerbrandy het voorstel te doen een commissie in te stellen die zich moest gaan bezighouden met de sociale zekerheid na de oorlog. Op 5 maart 1943 stelde hij een nota op, waarin hij zijn bedoelingen uiteenzette en verwees naar de conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie van 1941 en het rapport van Beveridge. Vier dagen later kreeg hij zonder problemen verlov van de Ministerraad om de commissie in te stellen en Van Rhijn als voorzitter te vragen.⁴⁷ De commissie werd op 7 april 1943 door de minister geïnstalleerd met als opdracht 'een orienteerend overzicht samen te stellen, zooveel mogelijk begeleid van conclusies, betreffende

47. NA, AV, inv. nr. 82 (nota d.d. 5 maart 1943) en NA, MR, inv. nr. 246, d.d. 9 maart 1943 (verlov om commissie in te stellen).

de grondslagen en hoofdtrekken van de sociale verzekering in Nederland en omtrent richtlijnen voor de toekomstige ontwikkeling dezer verzekering'.⁴⁸ De formulering van de opdracht vertoonde een grote gelijkenis met die van de door Beveridge geleide commissie.

In de commissie waren de vier betrokken ministeries (Sociale Zaken, Financiën, Binnenlandse Zaken en Handel, Nijverheid en Scheepvaart) vertegenwoordigd. Daarnaast telde de commissie enkele vertegenwoordigers uit het grote bedrijfsleven. De arts dr. J.A.F. van den Belt was aangetrokken voor de gezondheidszorg en de vakbeweging, waarvan de leiders zich alle in bezet gebied bevonden, was vertegenwoordigd door J.H. Oldenbroek, de assistent algemeen secretaris van de Internationale Transportarbeiders Federatie (ITF) en lid van de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij.⁴⁹ Als deskundige was, naast Van Rhijn zelf, prof. dr. J.A. Veraart gevraagd.

Minister Van den Tempel bemoeide zich na de door hem verrichte installatie verder weinig meer met de commissie. Wel hield hij op 9 april een rede voor radio Oranje waarin hij het werk van de nieuwe commissie verbond met dat van Beveridge, de ILO-conferentie van 1941 in New York en een kort voor 9 april door president Roosevelt bij het Amerikaanse Congres ingediend rapport van de National Resources Planning Board. Hij verwees echter ook naar de Staatscommissie-Van Bruggen en zinspeelde op een stelsel dat niet alleen voor arbeiders, middenstanders en boeren, maar voor de gehele bevolking zou gaan gelden.⁵⁰ De commissie volgde de voornaamste elementen van het Beveridgerapport en keek of deze ook in Nederland moesten en konden worden toegepast.⁵¹ Wij bespreken nu alleen de meest cruciale onderdelen van het nieuwe door deze commissie ontworpen stelsel.

Rechtsgrond

Op de vergadering van 13 april 1943 ging Veraart uitvoerig in op de rechtsgrond van de sociale verzekering. Sociale zekerheid zou er voor iedereen moeten zijn, niet alleen, zoals Talma en Aalberse hadden gewild, voor loonarbeiders. Veraart stelde voor van de volgende rechtsgrond uit te gaan: 'De gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde, dat alle leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen

48. *Nederlandse Staatscourant*, Londense editie, 22 juni 1943, nr. 3, 2, artikel 1 van het instellingsbesluit van 26 maart 1943.

49. Bob Reinalda, 'Oldenbroek, Jacobus Hendrik, in: *Biografisch Woordenboek van het Socialisme en de Arbeidersbeweging in Nederland*, deel VII, 155-160.

50. NA, AV, inv. nr. 82.

51. NA, AV, inv. nr. 82. Tenzij anders is vermeld, zijn de gegevens in de rest van deze paragraaf verder ontleend aan: NA, AOK, inv. nr. 5498 (de notulen over de periode 7 april – 7 juni 1943) en nr. 5497 (notulen 12 juli 1943 – 16 augustus 1943 en overige stukken).

gebrek te verschaffen.⁵² Iedereen kon zich met deze formulering verenigen en op een onbetekende wijziging na kwam deze ook in het eindrapport van de commissie te staan.

Verzekering of voorziening?

Er is lang gediscussieerd over de vraag of het nieuwe stelsel op het verzekeringsbeginsel moest steunen of dat alle uitkeringen uit de schatkist moesten worden betaald. Van Rhijn was vanaf het begin voor verzekering. Veraart daarentegen koos voor voorziening. De ervaring had geleerd, zo meende Veraart, dat het verzekeringsstelsel niet werkte, getuige de enorme tekorten in het invaliditeits- en het ouderdomsfonds en de schrikbarende hoge administratiekosten. Alle Nederlanders zouden moeten bijdragen naar draagkracht. Een deel van de commissie koos de partij van de voorzitter, anderen volgden Veraart. Van Rhijn wees erop dat bij een verzekeringssysteem het geld geoormerkt was en dat het de verzekerde een concreet afdwingbaar recht gaf aangezien hij premie betaalde. Bij sociale voorzieningen daarentegen was dat niet zo, terwijl zij zeer kostbaar plachten te zijn. Bij premies bestond er een relatie met het risico, wat de werkgevers zou stimuleren om ongelukken en invaliditeit te voorkomen. De voortdurende discussie tussen Van Rhijn en Veraart leidde op 12 juli 1943 tot een incident. Van Rhijn vond dat een inkomstenbelasting van tien procent, zoals door Veraart was voorgesteld om het stelsel te financieren, de koopkracht van de arbeiders te veel aan zou tasten. Beveridge en de samenstellers van de in de Verenigde Staten en Canada ontwikkelde plannen kozen bij een nieuw sociaal stelsel toch ook voor verzekeringen? De Nationaal Socialistische Beweging was, aldus Van Rhijn, daarentegen voor afschaffing van de verzekering, dus Veraart bevond zich in verkeerd gezelschap. Het lijkt er sterk op dat Van Rhijn zo geprikkeld raakte door het optreden van Veraart dat hij even uit zijn rol viel. Veraart hield vast aan zijn standpunt en de commissie bleef verdeeld. Het uiteindelijke resultaat was een compromis: een gemengd systeem van belastingen en premies.

De uitvoering

De commissie werd het op 7 juni 1943 wel eens over een van de moeilijkste punten, namelijk over de wijze waarop het een en ander moest worden uitgevoerd. Veraart zei dat hij lang voorstander was geweest van uitvoering door de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, maar dat hij zich door K. Lindner had laten overtuigen dat deze dan te zwaar zou worden belast. Lindner was lid van de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij, van 1914 tot 1939 als wiskundig adviseur verbonden aan de Rijksverzekeringsbank en vertoefde tijdens de oorlog in Nederland. Tot aan zijn pensionering in 1939 gold hij als een grote

52. NA, AOK, inv. nr. 5498, notulen vergadering 13 april 1943.

autoriteit in de sociale verzekering.⁵³ Veraart had na deze discussie gekozen voor een territoriale organisatie. De Raden van Arbeid zouden in zijn ogen een nieuwe toekomst tegemoet gaan. Op één man na konden alle leden zich in dit standpunt vinden, zodat op 19 juli 1943 besloten werd om niet zoals Beveridge wilde de uitvoering op te dragen aan een zuiver ambtelijke organisatie, maar hiervoor publiekrechtelijke lichamen met vertegenwoordiging van de sociale partners in de besturen op te richten. Dit zouden de ‘Sociale Raden’ worden, terwijl de bedrijfsverenigingen konden worden opgeheven. Enkele vertegenwoordigers van het bedrijfsleven waren voor particuliere organisaties en voor toezicht door de bestaande Verzekeringkamer.

Inkomensgrenzen

De commissie beraadde zich ook over de vraag of er inkomensgrenzen moesten komen, waarboven men niet langer verplicht verzekerd was. De commissie volgde hierin Beveridge door geen enkele inkomensgrens te hanteren, terwijl men zelfs vond dat huisvrouwen onder de verzekering dienden te vallen. Op 26 juli 1943 verwierp de hele commissie een ander belangrijk onderdeel van Beveridge, namelijk de *flat rate* in premies en uitkeringen. Van Rhijn wilde de bevolking in vier of vijf groepen onderverdelen met ieder een verschillende premie en dito uitkering.

Op 25 augustus schreef Van Rhijn aan de commissieleden dat de belangrijkste punten waren besproken. Na van een buitenlandse reis te zijn teruggekeerd riep hij de commissie voor een vergadering op 22 november 1943 bijeen. Van deze vergadering zijn waarschijnlijk geen notulen gemaakt. Op 1 december 1943 zond Van Rhijn de eerste versie van een deel van het conceptrapport aan de commissieleden, maar op 15 maart 1944 was het rapport nog niet klaar. De hoofdstukken over de bijdragen en de financiën ontbraken nog. Inmiddels was vast komen te staan dat Van Rhijn deel uitmaakte van de Nederlandse delegatie naar de conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie in april-mei 1944. Voor Veraart was dit reden om in een briefje van 17 maart 1944 abrupt ontslag te nemen als commissielid. Toen Van Rhijn hem per brief vroeg wat er aan de hand was, antwoordde een woedende Veraart dat hij als enige Nederlandse hoogleraar in het arbeidsrecht ten onrechte niet was uitgenodigd om deel te nemen aan deze conferentie en dat hij zich beledigd voelde. Met deze korte brief breekt het dossier af.⁵⁴

Het lijkt erop dat er na maart 1944 tot aan de bevrijding nauwelijks meer iets gebeurt rond de Commissie-Van Rhijn. Het is niet duidelijk wanneer en door wie het eindrapport is vastgesteld; het is niet in de Ministerraad besproken, laat staan door deze vastgesteld. In de almanak van het ministerie van

53. NA, AV, inv. nr. 634 (dossier K. Lindner).

54. NA, AOK, inv. nr. 5497, brief van Veraart aan Van Rhijn d.d. 29 maart 1944.



Prof.dr. J.A. Veraart (1886-1955). Nationaal Archief Den Haag, Collectie Rijksvoorlichtingsdienst

Buitenlandse Zaken van januari 1945, een soort grijze staatsalmanak, wordt de commissie niet eens meer vermeld, terwijl de editie van 1 april 1944 dat nog wel doet.⁵⁵ Vermoedelijk wilde Van Rhijn eerst zien hoe het thuisfront op zijn plannen zou reageren.

⁵⁵ *Beknopte almanak van het departement van Buitenlandse Zaken* (uitgegeven door het ministerie van Buitenlandse Zaken), edities van 1 april 1944 en januari 1945.

Na de bevrijding

Na de bevrijding leverde Van Bruggen in december 1945 nog wel op het ministerie van Sociale Zaken een rapport in over de financiering van de ouderdoms- en invaliditeitsverzekering voor kleine zelfstandigen. Dit stuk is waarschijnlijk gebruikt om de Noodwet Ouderdomsvoorziening, die in 1947 tot stand zou komen, voor te bereiden.⁵⁶ Het rapport van de Londense Commissie-Van Rhijn werd in 1945 in drie delen gepubliceerd, terwijl in 1946 een Nederlandse vertaling van het Beveridge-rapport van de pers rolde.⁵⁷ In juni 1945 trad W. Drees aan als minister van Sociale Zaken en werd mr. A.A. van Rhijn benoemd tot secretaris-generaal van dit ministerie. De afdeling Arbeidersverzekering werd omgedoopt in Sociale Verzekering en men ging hard aan het werk, waarbij de ouderdomsvoorziening de hoogste prioriteit kreeg. Aanvankelijk leefde men op Sociale Zaken in de veronderstelling dat het rapport-Van Rhijn snel zou kunnen worden uitgevoerd. In de troonrede van 20 november 1945 werd aangekondigd dat de sociale verzekering 'op grondslag van een reeds in Londen tot stand gekomen rapport' zou worden uitgewerkt, waarbij de beperkte arbeidersverzekering plaats zou maken voor een 'volksverzekering' voor alle Nederlanders. Een tegenvaller voor Drees was dan ook dat de terstond na de bevrijding opgerichte Stichting van de Arbeid, die bestond uit de leiders van de grote vakcentrales en de grote werkgeversorganisaties, in december 1945 de volksverzekering afwees, voor de sociale verzekering een inkomensgrens eiste en niets wilde weten van de Sociale Raden. In plaats daarvan wilde de Stichting organisaties die voortkwamen uit het bedrijfsleven.

De Vereniging van Raden van Arbeid hield op 26 en 27 juni 1946 een congres over de sociale verzekering. Van Rhijn zag toen al in dat zijn oorspronkelijke plan onhaalbaar was, omdat zowel de Stichting van de Arbeid als de confessionele partijen zich ertegen hadden uitgesproken en besloot in hun richting op te schuiven.⁵⁸ De ziekte- en ongevallenverzekeringen zouden naar de bedrijfsverenigingen gaan, die dan wel per bedrijfstak moesten worden georganiseerd, de ouderdomsvoorziening en de andere verzekeringen zouden volksverzekeringen worden en worden uitgevoerd door een territoriale publieke organisatie, die hij de Sociale Verzekeringsraad noemde. De be-

56. NA, AV, inv. nr. 102; Van der Zwaal, 'Politici, ambtenaren en de verzorgingsstaat', 178-179.

57. *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* [voorzitter A.A. van Rhijn] 's-Gravenhage [1945-1946]; Van der Does en Van der Does-Oldenbroek, *Het Beveridge-plan*.

58. M.G.L. van Schouwenburg, 'Hervorming der sociale verzekering', in: *Sociaal maandblad*, 2 (1947) 270-292.

drijfsverenigingen en de Sociale Verzekeringsraad zouden beide gebruik gaan maken van een Centraal Administratiekantoor.⁵⁹

In 1947 vonden de Stichting van de Arbeid en het ministerie van Sociale Zaken elkaar en kwam er een nieuwe commissie tot stand, de zogenaamde Gemengde Commissie-Van Rhijn, omdat zij uit ambtenaren en vertegenwoordigers van de sociale partners bestond.⁶⁰ Deze produceerde in maart 1948 een rapport dat niet meer verwees naar buitenlandse voorbeelden. De discussie werd weer in eigen kring gevoerd en het Londense rapport leek al weer van lang geleden te zijn. Nog meer dan in dat rapport werd afgeweken van Beveridge en keerden oude, vertrouwde elementen terug. De gehuwde huisvrouw zou alleen nog een ouderdomspensioen krijgen; een verzekering voor haar tegen de gevolgen van ziekte, ongevallen en invaliditeit werd niet meer nodig geacht. Er diende verder een inkomensgrens te komen van 4.500 of 6.000 gulden per jaar en men stelde zich zeer terughoudend op ten aanzien van een volksverzekering. Het was al heel wat dat de zelfstandigen onder de sociale verzekering zouden worden gebracht.⁶¹

Bij de kamerbehandeling van de Organisatiewet Sociale Verzekering in 1950-1952 zetten de confessionelen nogmaals hun zin door. De regering wilde de bedrijfsverenigingen verplichten hun administratie op te dragen aan het Centraal Administratiekantoor dat zou worden beheerd door de Sociale Verzekeringsraad. A. Stapelkamp (ARP) gesteund door de andere confessionele partijen en de liberalen wilde dat de bedrijfsverenigingen zelf mochten beslissen of ze hun administratie aan het Centraal Administratiekantoor wilden toevertrouwen en dat de Sociale Verzekeringsraad alleen toezicht zou houden. De wet kwam erdoor met het amendement Stapelkamp.⁶² Terecht spreekt P.G.T.W. van Griensven over ‘de triomf voor de zelfdoeners’.⁶³ De eerste volksverzekering kwam er pas met de in 1956 aangenomen Algemene Ouderdomswet.

59. Joop M. Roebroek en Mirjam Hertogh, *‘De beschavende invloed des tijds’*. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland (Den Haag 1998) 233-237; *Sociaal Maandblad*, 2 (1947), nr. 12, december 1947, themanummer sociale verzekering.

60. NA, AV, inv. nr. 77.

61. *Rapport inzake de herziening van de sociale verzekering uitgebracht door een Commissie bestaande uit vertegenwoordigers van de Minister van Sociale Zaken en van de Stichting van de Arbeid* (Den Haag 1948).

62. Mirjam Hertogh, *‘Geene wet, maar de Heer’ De confessionele ordening van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel (1870-1975)* (Den Haag 1998) 294-296.

63. P.G.T.W. van Griensven, ‘Sociale zaken: spanning tussen het sociaal wenselijke en economisch mogelijke’, in: *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945. Deel IV Het kabinet Drees II 1951-1952. In de schaduw van de Koreacrisis* (Nijmegen 1997) 211-224.

Conclusie

In 1937 waren op de vrijwillige ouderdomsverzekering na alle sociale verzekeringen bestemd voor arbeiders. De risico's van ongevallen, overlijden van een werkende partner, loonderving door ziekte, invaliditeit, ouderdom en werkloosheid waren in meer of mindere mate gedekt, maar sommige uitkeringen waren aantoonbaar te laag en de werkloosheidsverzekering kende geen wettelijke regeling. Hoewel bijna de helft van de bevolking bij een ziekenfonds was aangesloten, was deze verzekering niet verplicht. Een knelpunt waren de kleine zelfstandigen voor wie niets geregeld was. In discussie was of het risico van de zorg voor veel kinderen onder de sociale verzekering thuishoorde. De uitvoering vond plaats door privaatrechtelijke bedrijfsverenigingen en door ambtelijke instanties. Niemand was tevreden over dit gemengde stelsel voornamelijk omdat het inefficiënt en duur was.

Tijdens de bezetting werd in 1941 de kinderbijslag ingevoerd. De Duitsers, gesecondeerd door technisch goed onderlegde Nederlandse ambtenaren, voerden verder het Ziekenfondsenbesluit in dat de gezondheidszorg voor de lagere inkomensgroepen veel meer toegankelijk maakte. Belangrijk was ook de verhoging van de aan ouden van dagen, weduwen, wezen en invaliden uitgekeerde renten. De kleine zelfstandigen, een omvangrijke groep, kregen in 1943 een eigen regeling.

Na de bevrijding bleven het Ziekenfondsenbesluit, de verhoogde renten en de zelfstandigenregeling gehandhaafd. Drees pakte in 1945 meteen de ouderdomsvoorziening aan waarna de werkloosheidsverzekering volgde. In 1951 slaagde zijn opvolger erin een noodregeling voor kinderbijslag aan kleine zelfstandigen door het parlement te loodsen. Toen de Werkloosheidswet in 1952 in werking trad, was het vooroorlogse programma grotendeels afgewerkt. Alleen het risico van arbeidsongeschiktheid zou pas in 1967 op afdoende wijze met de WAO worden geregeld. Men bleef de 'unificatie' met de mond belijden, maar het uitvoeringsstelsel bleef gemengd met autonome bedrijfsverenigingen en de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid als overheidsorganen. Nieuw waren de volksverzekeringen, maar tussen ideaal en werkelijkheid lag een ruime tijdsspanne. Het idee werd in 1941 voor het eerst onder woorden gebracht door Van Esveld gevolgd door Veraart in 1943. De eerste echte volksverzekering werd pas in 1956 ingevoerd.

Het systeem van sociale verzekeringen ontwikkelde zich dus gestaag en echte cesuren vallen nauwelijks te onderkennen. Het na de bevrijding vrijgegeven rapport-Van Rhijn ging voor Nederlandse begrippen nog te ver. Het paste niet in de Nederlandse politieke cultuur waarbij men het liefst kleine stapjes deed en men het na lang praten en onderhandelen eens placht te worden. Het Londense rapport werd in 1948 vervangen door een tweede rapport dat voor de betrokken partijen wel aanvaardbaar was. Continuïteit overheerste derhalve en de these van Blom dat de Tweede Wereldoorlog geen cesuur vormde is ook van

toepassing op de sociale verzekeringen. Wil men voor deze een cesuur aanwijzen, dan moet deze niet in de jaren zestig, maar in 1954/55 gesitueerd worden, toen Staten-Generaal en middenveld, zoals Veldkamp al aangaf, definitief kozen voor de volksverzekering, zij het dat de sociale verzekeringen voor bepaalde groepen, de zogenaamde werknemersverzekeringen, daarnaast bleven bestaan. De Londense Commissie-Van Rhijn introduceerde wel het begrip sociale zekerheid in Nederland en commissielid Veraart bedacht daarvoor in 1943 een omschrijving die nog decennia nadien de toon zou zetten.

Tijdens een van de vergaderingen concludeerde voorzitter Van Rhijn dat de commissie unaniem geen flat rate ten aanzien van premies en uitkeringen wilde omdat ‘wij in Nederland een bepaald stelsel hadden en dat, wie wil afwijken met goede argumenten moet aantonen waarom. Anders blijve het oude gehandhaafd’. Het was, aldus de notulen, ‘historisch gegroeid’ en dus kon het beter zo blijven.⁶⁴ De commissie was het hiermee eens en uitte zich overigens ook bij andere discussiepunten in deze zin.

Over de auteur

Ton Kappelhof studeerde geschiedenis in Utrecht en promoveerde bij prof. dr. Theo van Tijn op de belastingheffing in de Meierij van 's-Hertogenbosch tijdens de Republiek. Van 1975 tot 1999 was hij werkzaam in het archiefwezen. Sedertdien is hij als projectleider sociale zekerheid verbonden aan het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis. Hij publiceerde diverse boeken en artikelen over de geschiedenis van Noord-Brabant en de gezondheidszorg.

Adres: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Postbus 90755, 2509 LT Den Haag, e-mail ton.kappelhof@inghist.nl

64. NA, AOK, inv. nr. 5497, d.d. 26 juli 1943.