

Opnieuw een liberale poging tot ordening. M.W.F. Treub en de sociale zekerheid

De sociaal-liberaal [M.W.F. Treub](#), wilde na A.S. Talma een eigen stempel drukken op de sociale zekerheidswetgeving. Niettegenstaande de politieke mores dat ministeriële opvolgers de aangenomen wetten van hun voorgangers loyaal realiseren, voerde hij de in 1913 aangenomen sociale zekerheidswetten van Talma niet in. Hij wilde in plaats van de Raden van Arbeid, kringen, waarin de invloed van de arbeiders in het bestuur groter zou zijn.^a

Treub had in 1906 zijn ideeën over de sociale verzekeringen uiteengezet.¹ Het algemeen belang vereiste dat mensen die door onheil werden getroffen, niet voor kortere of langere tijd afhankelijk van liefdadigheid zouden zijn. Daarin lag de rechtsgrond voor de verplichte verzekering. Net zo min als bij belastingen bestond er bij de sociale verzekering een noodzakelijke relatie tussen de betaalde premie en de uitkering. Door het invoeren van een eenheidsrente (een uitkering waarvan de hoogte niet afhankelijk was van de hoogte van het inkomen en het bedrag aan ingelegde premies) hoefde de verzekering niet te worden beperkt tot alleen loonarbeiders.² Het betekende echter niet alleen dat de uitvoering eenvoudiger kon worden (minder zegelplakkerij) maar ook dat het stelsel niet zonder staatsbijdragen kon.

In zijn stelsel werden de praktische bezwaren tegen het opleggen van de verplichte verzekering aan losse arbeiders en mensen die qua inkomen met arbeiders gelijk te stellen waren, omzeild, onder andere door invoering van een bodenstelsel (waarbij boden de premie langs de deur ophaalden) zoals dat bij de de bestaande fondsen en verzekeraars al veel langer bestond.³ De verzekering tegen ziekte, ongeval en invaliditeit zou in een regeling kunnen worden gegoten.

Volgens Treub was iedereen het erover eens dat de grootste fout in het Duitse stelsel, dat toen vrij algemeen als lichtend voorbeeld gold, het gebrek aan eenheid en eenvoud. 'Beroepsorganisatie, plaatselijke organisatie en districtsorganisatie dwarrelen daar in bonte mengeling door elkander en

^a Volgens Hoogenboom wilde Treub met zijn organisatie wet meer ruimte voor de bijzondere kassen en was Centraal Beheer daarover ingenomen, M. Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland*, (Amsterdam 2004), pp. 175-179. De erkenningseis betreffende de samenstelling van de besturen (meerderheid in handen van arbeiders) was echter niet 'zooals wij ons deze bij voorkeur zouden hebben gewenscht'. "*Centraal Beheer" van 1904 tot 1934*, (Amsterdam 1934), p. 79. Voor Treub was de positie van de voorzitter in het RvA-systeem van Talma een van de redenen om de door het parlement in 1913 aangenomen wetsontwerpen van zijn voorganger in te trekken. Treub maakte in 1915 bezwaar tegen het door de Kroon benoemen van de voorzitter van de uitvoeringsorganen. Vooral bij de uitvoering van de Invaliditeitswet zouden de belanghebbenden door de positie van de voorzitter te weinig in te brengen hebben waardoor de uitvoering 'een ambtelijke en gecentraliseerde zou zijn'. *De Sociale Verzekering. Memorie van Toelichting op de ontwerpen Organisatiewet en wetten tot wijziging der Invaliditeits- en der Ziektewet van den Minister Treub*, (Haarlem 1915), pp. 11-13 en 19. Vergelijk het gevoelen van een man als D.W. Stork op de ambtenarij van de RvA. Tijdens zijn uiteenzetting over een uitvoeringsorganisatie tijdens het sociale zekerheidsdebat in de Tweede Kamer in 1910 was Treub echter voorstander geweest van een door de Kroon benoemde voorzitter. 'Wanneer men werkelijk een onpartijdig voorzitter zou willen, moet men die laten kiezen door de Regeering.' HTK, 1909-1910, 9 maart 1910, p. 1494. Over Treubs veranderende standpunten zie I. de Haan, 'Treub en de sociaal-democratisering van de maakbaarheid', in: J.W. Duyvendak en I. de Haan, *Maakbaarheid. Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving*, (Amsterdam 1997), pp. 73-88.

veroorzaken door gebrek aan onderlinge aansluiting verspilling van tijd, geld en krachten.¹⁴

De Rijksverzekeringsbank (RVB) zou na een grondige reorganisatie in zijn stelsel een nuttige functie kunnen vervullen.⁵ Decentralisatie en zelfbestuur zouden echter de hoofdlijnen zijn.^b 'Decentralisatie met plaatselijke of althans kleine districtsorganisatie is in de eerste plaats noodig ter wille eener goede contrôle op de verzekerden, zoowel wat betreft voldoening aan den bijdrageplicht als wat aangaat het tegengaan van pogingen tot het onrechtmatig trekken van uitkeeringen.'⁶ Decentralisatie moest om die reden worden aangevuld met zelfbestuur door de belanghebbenden. 'Dit kan het eenvoudigst geschieden door de instelling van openbare plaatselijke of districts-verzekeringsfondsen, onder beheer van een gelijk aantal werkgevers en arbeiders met een onpartijdig en deskundig ambtenaar als voorzitter.'⁷ Treub wilde dat alle verplichte sociale verzekeringen aan dezelfde uitvoeringsorganisatie zouden worden opgedragen.⁸ De besturen van de districtsorganen zouden beslissen over de toe te kennen uitkeringen en de benodigde geneeskundige hulp. Ze mochten echter niet zelf beschikken over de verzekeringsfondsen. 'Zij behooren onderworpen te worden aan hogere besturen, die ik, ter onderscheiding van de districtsbesturen, aanduid als landschapsbesturen.'⁹ Deze besturen moesten ook bestaan uit werkgevers, werknemers en een onafhankelijk voorzitter. De verschillende fondsen (voor ziekte, invaliditeit en ouderdom) moesten streng gescheiden worden gehouden. 'Zonder dat zou elke mogelijkheid van het opmaken van wetenschappelijke balansen ontbreken, eene goede financieele administratie onmogelijk zijn en de toekomst wel eens onaangename verrassingen kunnen bezorgen. Eenheid in het beheer kan en moet met strenge administratieve en financieele scheiding gepaard gaan.'¹⁰

Tussen het zieken- en invaliditeitsfonds en vooral tussen het zieken- en ongevallenfonds moest wel onderlinge verrekening mogelijk zijn. De districtsfondsen moesten worden gezien als administratieve onderdelen van de 'rijksverzekeringskas'. Het beleggen van de middelen moest aan de RVB worden opgedragen.

Particuliere fondsen konden niet bij de uitvoering worden betrokken. 'Zelfs op zich zelf goed georganiseerde particuliere fondsen zouden door het onttrekken van een deel der verzekerden aan het districtsfonds desorganiseerend op de rijksverzekering inwerken. Het toelaten van de particuliere fondsen vermindert alzoo het nuttig effect der algemeene organisatie en voert tot absolute en relatieve verhooging van administratiekosten.'¹¹ Als deze fondsen na strenge selectie wel werden toegelaten, dan zouden zij door de hogere kosten en het

^b Over de tegenstelling tussen de begrippen centralisatie en democratie zie A. Jourdan, 'Politieke en culturele transfers in een tijd van revolutie', *BMGN*, 124(2009)4, p. 560.

ontberen van een staatsbijdrage - die Treub door het ontbreken van een relatie tussen premie en uitkering voor de publiekrechtelijke fondsen noodzakelijk achtte - het onderspit delven in de concurrentie met het overheidsfonds. Als aan de particuliere fondsen ook een staatsbijdrage zou worden toegekend dan zou het particuliere fonds 'toch ten deele zijn karakter verliezen en onder contrôle van het rijk als medebelanghebbende komen'.¹² Bij de ouderdoms- en invaliditeitsfondsen zouden de eisen van soliditeit bovendien zo hoog zijn dat alleen enkele grote levensverzekeringsmaatschappijen daaraan zouden kunnen voldoen. 'Deze zouden dan niet nalaten de risico's te schiften en de goede tot zich te trekken, waardoor zij alleen de slechtere voor de rijksverzekeringsinstelling zouden overlaten met het gevolg dat deze duurder zou moeten werken.'¹³ Dit zou niet alleen financiële maar ook morele schade berokkenen omdat het grote publiek dit niet zou begrijpen. Het zou de wijdverspreide mythe bevestigen dat een overheidsinstelling bij gelijke omstandigheden altijd meer kost dan een particuliere.

In zijn Organisatiewet uit 1915 werden de particuliere instellingen onder voorwaarden (onder andere dat de meerderheid van de besturen uit verzekerden zou bestaan) wel in het stelsel opgenomen en kregen zij een prominente positie. De overheidsorganen zoals de kringen kregen slechts een aanvullende rol.¹⁴ De Tweede Kamer had hiervoor in de debatten over de Talma-wetten een duidelijke voorkeur uitgesproken.

Een werkloosheidsverzekering was volgens Treub wel wenselijk maar praktisch nog niet haalbaar. Voorlopig zou het Gentse stelsel moeten worden ingevoerd waarbij de vakbonden de uitkeringen verstrekten en de gemeenten daaraan meebetaalden. Een nadeel van dit stelsel was dat de ongeorganiseerde arbeiders niet werden bereikt. Misschien zou er ooit een verplichte vakorganisatie komen 'maar als die er komt, moet en zal zij er komen krachtens haar eigen verdienste, niet wegens de bij die organisatie tot slechts bijkomende beteekenis zijnde werkloosheidsverzekering'.¹⁵

Volgens Treub was het in zijn Organisatiewet geschetste stelsel heel anders dan dat van Talma.^c 'Het stelsel van een naar het pariteitsbeginsel gekozen [kring]bestuur met een ambtenaar-voorzitter kent het ontwerp niet.'¹⁶ Zijn kringbesturen bestonden uit negen leden waarvan er vijf door de verzekerden, twee door de werkgevers en twee door de geneeskundigen en apothekers zouden worden gekozen.¹⁷ Doordat de verschillende groepen de leden zouden kiezen, kon het stelsel van evenredige vertegenwoordiging niet worden

^c Volgens Snoeck Henkemans viel het met de verschillen tussen de stelsels van Talma en Treub wel mee en rechtvaardigden ze in ieder geval niet het terzijde schuiven van de reeds aangenomen Talma-wetten. Hij vroeg zich af of het slim was om de voorzitter van de kringbesturen niet te laten benoemen. 'In de Kringbesturen zullen de verzekerden de meerderheid hebben. De vijf werklieden zullen echter, tegenover de vier meer ontwikkelde en welbespraakte patroons en artsen, missen den veelbeteekenenden steun van den deskundigen, onpartijdigen Voorzitter.' J.R. Snoeck Henkemans, *De verzekeringsplannen van Minister Treub*, (Den Haag 1916), p. 39.

toegepast. Bij de keuze van de leden moest hun politieke voorkeur zo min mogelijk een rol spelen.¹⁸ 'Verder neemt het ontwerp de candidaatstelling op (artikel 11). Dit wordt voorgesteld, omdat ondergeteekenden verwachten, dat in zeer vele kringen op den duur de verschillende organisaties der kiesgerechtigden overeen zullen komen [gezamenlijk zullen beslissen] over de bezetting der opengevallen plaatsen. In die gevallen kan de omslag [de kosten van] eener verkiezing worden vermeden.'¹⁹

De positie van de voorzitter en zijn benoeming door de minister was tijdens de debatten over de Talma-wetten herhaaldelijk aan de orde geweest en een van de stenen des aanstoots gebleken. Blijkbaar had Treub zich dit ter harte genomen. Bij hem werd de voorzitter van de kringbesturen uit en door de leden van de kring gekozen. Ook wat dat laatste punt betreft was hij van mening veranderd. In 1906 wilde hij niet dat medici zitting zouden hebben in de besturen van zijn uitvoeringsorganen. 'De geneesheeren en apothekers zijn bij de zaak wel eveneens belanghebbenden; hun belanghebberschap is echter van geheel anderen aard dan dat van werkgevers en arbeiders. Zij staan - voor zoover zij voor het fonds werken - tot het fonds in de verhouding van ambtenaar, dus van ondergeschikte. Het opdragen van bestuursfunctiën aan ondergeschikten is niet alleen in zich zelf onlogisch, maar de ervaring die daarmede o.a. in de productieve coöperatie werd opgedaan, heeft ook het onpractische daarvan voldoende aangetoond.'²⁰ De besturen van de uitvoeringsorganen moesten wel verplicht worden om het advies van geneeskundigen in te winnen. Tegen beslissingen van het bestuur moest ook voor de geneeskundigen een beroepsmogelijkheid worden opgenomen. Als minister draaide Treub de scheiding tussen ziekengeld en ziektekosten die Talma in de Ziektewet had aangebracht terug. Dit was tot groot ongenoegen van de medici verenigd in de NMG.²¹

Om aan de overheersende rol van de verzekerden in de kringbesturen een tegenwicht te bieden, werden ze in Treubs stelsel gecontroleerd door Raden van Toezicht (RvT). In deze RvT werden vier leden aangewezen door werkgevers, twee door de geneeskundigen, een door de apothekers en twee door de verzekerden.²²

Boven de kringbesturen stonden in de Organisatiewet 1915, naast de RvT, districtsbesturen waarvan er vier leden door de verzekerden en de werkgevers zouden worden gekozen en twee door de geneeskundigen en apothekers die in het district hun woonplaats hadden. De voorzitter zou een door de Kroon benoemde ambtenaar zijn. Volgens Treub gaf de samenstelling van Talma's Verzekeringsraden ze een te ambtelijk karakter.²³ Treub besteedde een aparte paragraaf aan de zelfstandigheid van de RVB. Door de uitbreiding van het aantal

sociale verzekeringen en de veranderde taak die Treub voor ogen had, was het in de wet vastleggen van de zelfstandigheid van de bank 'des te meer noodig'.²⁴

Het extraparlamentaire kabinet Cort van der Linden waar Treub deel van uitmaakte, wilde het algemeen kiesrecht en de onderwijskwestie regelen en het staatspensioen invoeren. Treub was tegenstander van het staatspensioen. Hij wilde om financiële en ethische redenen dat zowel werknemers als werkgevers aan de sociale verzekering zouden bijdragen en vond een stelsel waarbij het sociale werk dat door de armenzorginstellingen werd verricht, aan de gemeenten zou worden opgedragen, onhaalbaar.²⁵ Zijn plan voor een kosteloze ouderdomsrente moest op voldoende politiek draagvlak kunnen rekenen. Zijn eigen aftreden, zijn voor de ouderdomsrente benodigde belastinghervorming en het feit dat de grondwetsherziening prioriteit had, zorgden er echter voor dat van de regeringsvoornemens omtrent staatspensioen niets terecht kwam.²⁶

Bij de Kamerbehandeling in 1915 van de noodmaatregel die zeelui tegen ongevallen verzekerde, liet Treub nog eens duidelijk blijken voorstander van een publiekrechtelijke regeling van de sociale verzekeringen te zijn. Het aanvankelijk ontwerp Zee-ongevallenwet van Kuyper droeg de verzekering niet aan de Rijksverzekeringsbank op maar aan een bedrijfsvereniging 'waartoe ieder krachtens het feit dat hij het zeevisschersbedrijf uitoefende zou moeten toetreden'.²⁷ Minister Veegens had tegen die verplichte bedrijfsvereniging bezwaar en droeg de uitvoering op aan de Rijksverzekeringsbank. Talma was in zijn ontwerp voor een Zee-ongevallenwet teruggekeerd tot de verplichte bedrijfsvereniging, met wijziging van de samenstelling.

In de bedrijfsverenigingen van het ontwerp-Talma hadden de arbeiders geen zitting en dus niets te vertellen. In de noodmaatregel-Treub werd voorgesteld een bepaalde categorie van verzekerden, de zeevissers, bij een ongeval van staatswege een gelijk bedrag uit te keren als ze van hun werkgevers kregen. 'Er zijn er die zeggen: dat kan niet, want de sociale verzekering, op te vatten als een onderdeel van het arbeidscontract, en de uitkeeringen aan pensioen, voor invaliditeit en ongeval, zijn deelen van het loon.'²⁸ Het sprak volgens hem echter vanzelf dat de 'geheele Regeering, ook ik persoonlijk' de voorkeur gaf aan een publiekrechtelijke regeling boven de privaatrechtelijke. 'Er is niemand, noch aan de regeeringstafel, noch in de Kamer, die voor de algemeene regeling van de sociale verzekering terug zou willen komen van de publiekrechtelijke regeling en over zou willen gaan naar de privaatrechtelijke, maar aangezien de publiekrechtelijke regeling tal van principiële quaesties medebrengt en een uitvoerige uitwerking noodig maakt (...) moet men, als men spoedig iets klaar wil hebben, zich daarvan wel losmaken.'²⁹

Het was P.J.M. Aalberse die de draad van Talma oppikte en in 1919 de Raden van Arbeid in het leven riep. Aalberse deed pogingen om het wetsvoorstel Talma ingevoerd te krijgen, maar Zee-ongevallenwet 1919 die gebaseerd was op de noodmaatregel van Treub, bleef de enige privaatrechtelijke sociale verzekeringswet.³⁰

Noten

-
- ¹ M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906) en HTK, 1912-1912, pp. 79-98, 16 oktober 1912. Zie ook I. de Haan, 'Treub en de sociaal-democratisering van de maakbaarheid', in: J.W. Duyvendak en I. de Haan, *Maakbaarheid. Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving*, (Amsterdam 1997), pp. 73-88
 - ² Handelingen Tweede Kamer, 1911-1912, p. [2512](#), 29 mei 1912, HTK, 1912-1913, 17 oktober 1912, p. 89 en E.B.F.F. Wittert van Hoogland, *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering, deel I*, (Haarlem 1940), p. 194
 - ³ M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), pp. 73-75, *De Sociale Verzekering. Memorie van Toelichting op de ontwerpen Organisatiewet en wetten tot wijziging der Invaliditeits- en der Ziektewet van den Minister Treub*, (Haarlem 1915), pp. 39-45
 - ⁴ M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), p. 78
 - ⁵ M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), p. 78
 - ⁶ M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), p. 79
 - ⁷ M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), p. 79
 - ⁸ M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), p. 80
 - ⁹ M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), p. 82
 - ¹⁰ M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), p. 82
 - ¹¹ M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), p. 87
 - ¹² M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), p. 88
 - ¹³ M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), pp. 88-89
 - ¹⁴ *De Sociale Verzekering. Memorie van Toelichting op de ontwerpen Organisatiewet en wetten tot wijziging der Invaliditeits- en der Ziektewet van den Minister Treub*, (Haarlem 1915), pp. 26 en 29
 - ¹⁵ M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), p. 90
 - ¹⁶ *De Sociale Verzekering. Memorie van Toelichting op de ontwerpen Organisatiewet en wetten tot wijziging der Invaliditeits- en der Ziektewet van den Minister Treub*, (Haarlem 1915), p. 18
 - ¹⁷ *De Sociale Verzekering. Memorie van Toelichting op de ontwerpen Organisatiewet en wetten tot wijziging der Invaliditeits- en der Ziektewet van den Minister Treub*, (Haarlem 1915), pp. 18-19
 - ¹⁸ *De Sociale Verzekering. Memorie van Toelichting op de ontwerpen Organisatiewet en wetten tot wijziging der Invaliditeits- en der Ziektewet van den Minister Treub*, (Haarlem 1915), p. 21
 - ¹⁹ *De Sociale Verzekering. Memorie van Toelichting op de ontwerpen Organisatiewet en wetten tot wijziging der Invaliditeits- en der Ziektewet van den Minister Treub*, (Haarlem 1915), p. 20
 - ²⁰ M.W.F. Treub, *Over sociale verzekering*, (Amsterdam 1906), p. 81
 - ²¹ K.P. Companje (red.), *Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg*, (Amsterdam 2008), pp. 281-282
 - ²² *De Sociale Verzekering. Memorie van Toelichting op de ontwerpen Organisatiewet en wetten tot wijziging der Invaliditeits- en der Ziektewet van den Minister Treub*, (Haarlem 1915), p. 21
 - ²³ *De Sociale Verzekering. Memorie van Toelichting op de ontwerpen Organisatiewet en wetten tot wijziging der Invaliditeits- en der Ziektewet van den Minister Treub*, (Haarlem 1915), p. 22
 - ²⁴ *De Sociale Verzekering. Memorie van Toelichting op de ontwerpen Organisatiewet en wetten tot wijziging der Invaliditeits- en der Ziektewet van den Minister Treub*, (Haarlem 1915), p. 23
 - ²⁵ HTK, 1912-1912, pp. 79-86, 16 oktober 1912 en HTK, 1913-1914, Bijlagen, [nr. 252, 1-6](#)
 - ²⁶ J. den Hertog, *Cort van der Linden (1846-1935). Minister-president in oorlogstijd. Een politieke biografie*, (Amsterdam 2007), pp. 275-317, M.W.F. Treub, *Herinneringen en overpeinzingen*, (Haarlem 1931), pp. 242-287
 - ²⁷ HTK, 1914-1915, p. 1115, 21 april 1915
 - ²⁸ HTK, 1914-1915, p. 1115, 21 april 1915
 - ²⁹ HTK, 1914-1915, p. 1116, 21 april 1915 en E.B.F.F. Wittert van Hoogland, *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940, Deel I*, (Haarlem 1940), pp. 291-294 en 415-421
 - ³⁰ E.B.F.F. Wittert van Hoogland, *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940, Deel I*, (Haarlem 1940), pp. 415-421